

TARTU ÜLIKOOL
Majandusteaduskond

Kaja Treufeldt

LAPSEHOIUTEENUSE KÄTTESAADAVUSE TAGAMINE TARTU LINNAS

Magistritöö ärijuhtimise magistrikraadi taotlemiseks ärijuhtimise erialal

Juhendaja: professor Janno Reiljan

Tartu 2016

Soovitan suunata kaitsmisele

(prof Janno Reiljan)

Kaitsmisele lubatud „ „ 2016. a

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

.....

(Kaja Treufeldt)

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. LAPSEHOIUTEENUSE PAKKUMISE TEOREETILISED ALUSED	10
1.1. Väikelaste areng ja vajadused	10
1.2. Avaliku sektori sekkumise alused lapsehoiuteenuse pakkumisse	18
1.3. Rahandus- ja sotsiaalpoliitilised meetmed lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamisel.....	28
2. LAPSEHOIUTEENUSE ARENDAMINE JA KÄTTESAADAVUS TARTUS....	36
2.1. Lapsehoiuteenuse kättesaadavuse arengud	36
2.2. Lapsehoiuteenuse rahastamise võimalused ja probleemid	43
2.3. Lapsehoiuteenuse kättesaadavuse parandamise võimalused.....	55
KOKKUVÕTE.....	68
VIIDATUD ALLIKAD	73
Lisad.....	82
Lisa 1. Laste eest hoolitsemise ideoloogiad ja poliitika riigiti	82
Lisa 2. Lastehoiuga seotud valdkonnad ja nende lookused.....	83
Lisa 3. Päevahoiu seos lapse heaolu ja arengutingimustega	83
Lisa 4. Eri haridusastmetesse tehtavate investeeringute tulusus	84
Lisa 5. Lapsevanema suhtumine päevahoidu lapse heaolu mõjutava tegurina	84
Lisa 6. Lasteaiaaialised lapsed, kohad munitsipaallasteaedades, lapsehoiuteenuse kasutajad, puuduolevad lasteaiakohad Tartus 2007-2014	85
Lisa 7. Lasteaiaaialiste laste registreerimine Tartusse 2011-2013	86
Lisa 8. Uue lasteaia ehitusmaksumus võrrelduna hoone üürikuluga	87
Lisa 9. Lasteaiakoha maksumus Tartu lasteaedades ja -hoidudes 2013-2014	88
Lisa 10. Eelarve maht, lasteaedade põhitegevus- ja investeerimiskulud ning kulude osakaal eelarves Tartus 2006-2015	89

Lisa 11. Lapsevanema poolt kaetava osa määrad Tartus 1994-2016	90
Lisa 12. Töötasud lasteasutustes 2012-2015	91
Lisa 13. Lastega perede toetuse taotlused 2006-2014	92
Lisa 14. Lapse toimetuleku tagamise, lasteaia kohamaksu ja lasteaiatoidu toetused 2007-2014.....	93
Lisa 15. Täiendavate vahendite vajadus vähekindlustatud peredele Tartus 2014. ja 2015. aastal	94
Lisa 16. Intervjuude lühikokkuvõte.....	95
SUMMARY	100

SISSEJUHATUS

Esimeste laste päevahoiuasutuste põhiliseks funktsiooniks oli tagada lihtrahvale lastehoiu pakkumisega töötamise võimalus. Kaasaegses ühiskonnas on avaliku sektori koolieelsete lasteasutuste ülesandeks lapsevanematele töötamise võimaluse loomise kõrval toetada laste arengut selleks spetsialiseeritud keskkonna ja teenuste pakkumisega.

Lapsehoiuteenus on seega nii haridus- kui sotsiaalpoliitika osaks. Lastevanematele loodud töötamise võimalus suurendab tööealise elanikkonna osalust ühiskonnaelus ja vähendab vaesust ning soodustab laste sündivust ja positiivset riigi demograafilist arengut. Lastele võimaldatakse aga nii kvaliteetne päevahoid kui ka alusharidus.

Kõige otsustavama tähtsusega lapse psüühilises ja füüsilises arengus on just esimesed eluaastad ja ka koolieelne iga. Lapse kasvukeskkonnast oleneb suuresti temas kujunevad intelligentsus, hoiakud ja väärtushinnangud täiskasvanuks saades.

Lapse areng ei ole tähtis mitte ainult temale endale ja ta perele, vaid ühiskonnale tervikuna. Pere elatustase mõjutab nende laste ühiskonnaelus osalemise võimalusi. Lapsepõlves tunnetatud vaesus, eristumine ja piiratud võimalused avaldavad mõju toimetulekule ja käitumismustrile täiskasvanuks saades. Oluline on pere elatustaseme erinevustest tulenevate mõjude vähendamine laste arenguvõimalustele, et ei toimuks põlvkondadevahelist vaesuse edasikandumist ja sellest lähtuvat piiratud panust ühiskonna arengusse. Seega on avaliku sektori poolt pakutav ja doteeritav lapsehoiuteenus suunatud olulise tõrke kõrvaldamisele ühiskonna toimimises.

Erinevatel aegadel on lapsest ja tema vajadustest loodud erinevaid teooriad. Liisa Keltikangas-Järvinen (2013) on tähendanud, et laste kasvatusalastes käsitlustes on paljuski tuginetud seisukohtadele, mis toetavad peamiselt täiskasvanute jaoks mugavat elukorraldust. Tänapäeval on laste arengu kohta saadaval palju informatsiooni. Oluline on analüüsida reaalseid protsesse erinevatest teooriatest lähtudes. Samas on erinevate tegurikomplekside mõjud lapsehoiuteenuse korraldamisele sageli vastandlikud. Näiteks on uuringutes (Kraav 2006) kindlaks tehtud, et laste päevahoiu korraldamise peamiseks aluseks peavad olema lapse arengu seaduspärasused. On kindlaks tehtud, et mida väiksem on laps, seda tundlikum ta on ja seda rohkem ta lähedaste inimeste hoolitsust ja turvalist kasvukeskkonda vajab. Samas väärtustab ühiskond tööhõive kõrget taset – võimalikult paljude inimeste panust riigi jätkusuutlikku arengusse. Lisaks elatustaseme säilitamise vajadusele ei julge inimesed tänapäeva kiirelt muutuvast ja arenevas keskkonnas kaua tööturult eemal olla, kartes kaotada oskusi ja tööturul konkurentsist püsimise eeldusi. Ka on ühiskonnas palju üksikvanemaid, kelle toimetulekuks on töötamine hädavajalik. See tähendab, et harmooniliselt ja tõhusalt toimiva lapsehoiuteenuse korraldamine on paljutahuline ja keeruline ülesanne.

Lapsehoiuteenuse korraldamisel ei saa ka lähtuda kitsalt ühiskondliku kasulikkuse põhimõttest. Arvestada tuleb kõiki olulisi aspekte, näiteks teenuse rahastamise võimalusi ja perede erinevat elatustaset. Üheks peamistest probleemidest on lapsehoiuteenuse optimaalse maksumuse ja rahastamise tagamine. Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas (EKOVIH) on sätestatud, et kohalikel võimuorganitel on riikliku majanduspoliitika raames õigus piisavatele rahalistele vahenditele, mida nad võivad oma volituste piires vabalt kasutada. Paraku ei ole keskvalitsus taastanud majanduskriisi ajal 11,93%-lt 11,4%-ni kärbitud kohalikele omavalitsustele eraldatavat tulumaksuosa (2016. aastal 11,6%). Kohalikud omavalitsused on alarahastatud võrreldes neile pandud ülesannete ulatusega, mis avaldab olulist mõju avalike teenuste pakkumisele, sh lastehoiuteenuse korraldamisele.

Sotsiaalpoliitika eesmärgiks on sotsiaalse kaitse pakkumine - sotsiaalsete probleemide vähendamine, sh sissetulekute erinevustest tuleneva elanikkonna

kihistumise mõjude vähendamine. Eesti sotsiaalkulutused sisemajanduse koguproduktist (SKP-st) on Euroopa Liidu liikmesriikide võrdluses ühed madalamad, kuigi saab täheldada väikest tõusutrendi. Rahandusministeeriumi¹ andmetel moodustasid 2014. aastal Eesti sotsiaalkulutused SKP-st 13,8% (2013. aastal 13,7%; 2015. aastal 14,2%), samal ajal kui EL keskmine oli ligikaudu 29%² SKP-st. Eesti Statistikaameti andmetel elas 2014. aastal Eestis suhtelises vaesuses 21,6% elanikkonnast (EL keskmine *ca* 17%), sh eelkooliealistest lastest (vanuses 0-6 eluaastat) 21,3%. Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse tõttu on takistatud inimese täisväärtuslik osavõtt ühiskonnaelust, st et inimese panus jääb võimalikust väiksemaks – kaotab nii inimene ise kui ühiskond tervikuna. Laste puhul on tegemist tundlikuma ja enam kaitset vajava segmendiga elanikkonnast – nende vaesuses elamine ei ole tingitud nende endi valikutest ja neil endil puuduvad võimalused halvast olukorrast välja pääsemiseks. Siinjuures on riigi sotsiaalpoliitikas võimalik rakendada meetmed (nt lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamine) vaesuses elavate laste olukorra leevendamiseks, suunates neid ja toetades nende püüdlusi ning suurendades seeläbi nende võimalusi täisväärtuslikuks osalemiseks ühiskonnaelus täiskasvanuks saades.

Magistritöö eesmärgiks on töötada välja teoreetiliselt põhjendatud ja praktiliselt rakendatavad lahendusvariandid lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamiseks Tartus.

Magistritöö eesmärgist lähtudes on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- Analüüsida arengupsühholoogiale tuginedes lapsehoiuteenuse mõju eri vanuses lastele ning teenuse kvaliteedist tulenevaid positiivseid ja negatiivseid aspekte;
- Analüüsida lapsehoiuteenuse positiivseid välismõjusid, kui selle teenuse avaliku sektori poolt pakkumise alustingimusi ning kodus ja koduvälises hoius hoidmise poolt ja vastu argumente;
- Analüüsida lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamise rahandus- ja sotsiaalpoliitilisi meetmeid;

¹ 2013-2015. a riigieelarve seaduse seletuskirjad

² Euroopa Liidu Statistikaameti kodulehel kajastatud 2012. aasta näitaja (hilisemad andmed puuduvad)

- Hinnata lapsehoiuteenuse kättesaadavuse arenguid Tartu linnas ja teenuse korraldamise erinevaid variante;
- Analüüsida Tartu linna näitel lasteaiakohtade loomise rahastamise võimalusi ja probleeme ning lapsehoiuteenuse kulukust teenuse tarbijale ja pakkujale;
- Hinnata sotsiaalpoliitilisi meetmeid lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamisel ja vähekindlustatud lastega perede toetamisel;
- Esitada ettepanekud lapsehoiuteenuse kättesaadavust tagavate meetmete rakendamiseks.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks püstitatud uurimisülesannete täitmist silmas pidades on töö jaotatud kaheks peatükiks.

Esimeses peatükis on teoreetilistest seisukohtadest lähtudes käsitletud lapsehoiuteenuse avaliku sektori poolt pakkumise põhjendusi, kuna muutuvates ühiskondlikes tingimustes muutub ka avaliku sektori roll. Välja on toodud peamised lapsehoiu korraldamisega seonduvad arengupsühholoogia aspektid. Analüüsitud on lapsehoiuteenuse mõju lastele ja ühiskonnale tervikuna. Tähelepanu on pööratud ka väikelastesse investeerimise tasuvusele. Samuti on analüüsitud lapsehoiuteenuse kättesaadavuse rolli vähekindlustatud perede lastele ning rahandus- ja sotsiaalpoliitilisi meetmeid teenuse kättesaadavuse tagamisel.

Teises peatükis on uuringu objektiks lapsehoiuteenuse kättesaadavus Tartu linnas. See ei tähenda mitte ainult kohtade olemasolu ja nende saamise operatiivsust, vaid ka teenuse maksumust nii teenuse pakkuja kui teenuse saaja jaoks. Kuigi lasteaiakohtade puudus Tartu linnas on 2015. aasta sügise seisuga erinevaid lähenemisviise kasutades suudetud praktiliselt kaotada, ei ole kohtade kättesaadavus ühene kõigi perede jaoks. Töö empiiriline osa algab hinnangu andmisega viimase aja lapsehoiuteenuse arengutele Tartus. Seejärel analüüsitakse lapsehoiuteenuse rahastamise võimalusi ja probleeme. Analüüsitud on lapsehoiuteenuse kulukust pakkumispoolselt avalikule sektorile, aga samuti nõudluspoolselt lastega peredele. Hinnatud on paljulapseliste ja vähekindlustatud perede toetamise meetodeid ja mõjusid. Magistritöö raames läbiviidud intervjuude alusel on analüüsitud lastega perede sotsiaalseid probleeme, sh ka lapsehoiuteenuse kättesaadavuse aspektist lähtuvalt ja nende probleemide vähendamise võimalusi

Tartu linnas. Praktilistele probleemidele lahenduste pakkumisel on otsitud tuge teooriast.

Töös on kasutatud lisaks teoreetilise osa aluseks olevale majandus-, psühholoogia-, sotsiaalteadus- ja rahandusalasele teaduskirjandusele varasemaid uuringuid, analüüse, arengukavasid ja õigusakte.

Uurimismeetoditeks on teoreetiliste seisukohtade kvalitatiivne analüüs ja süntees, andmete kogumine, süstematiseerimine, seoste modelleerimine, empiirilise analüüsi tulemuste võrdlev analüüs. Andmed on kogutud dokumentide analüüsimisel ja intervjuude abil. Intervjuudel osalesid Tartu Linnavalitsuse spetsialistid ja analüütikud (18 intervjuueeritavat) linnavarade osakonnast, haridusosakonnast, sotsiaalabi osakonnast (2016. aastast sotsiaalabi- ja tervishoiuosakond), ettevõtluse osakonnast, linnaplaneerimise ja maakorralduse osakonnast ning rahandusosakonnast. Põhjalikumalt intervjuueeriti sotsiaalabi osakonna lastekaitse spetsialiste ja sotsiaaltöötajaid. Intervjuueerimine toimus nii isikliku kontakti, elektronposti kui telefoni vahendusel. Uurimistöö jaoks informatsiooni saamiseks osaleti ka Tartu koolieelsete munitsipaallasteasutuste võrgu kaasajastamise töörühma koosolekutel (2014. aasta jaanuar-märts). Arvandmete analüüsimisel on kasutatud tarkvara MS Excel 2010.

Lapsehoiuteenust käsitletakse magistritöös kui kohalikele omavalitsustele kohustuslikku 1,5-7-aastastele lastele nii hoidu kui alusharidust pakkuvat teenust. Lapsehoiu ja alushariduse puhul on tegemist üksteist täiendavate valdkondadega. Neil on sarnane haldamine ja rahastamine ning sarnased regulatsioonid.

Tööd iseloomustavad märksõnad: lapsehoiuteenuse kättesaadavus, lapsehoiuteenuse positiivne välismõju, väikelaste arengupsühholoogia, lastesse investeerimine, laste sotsiaalne kaitse.

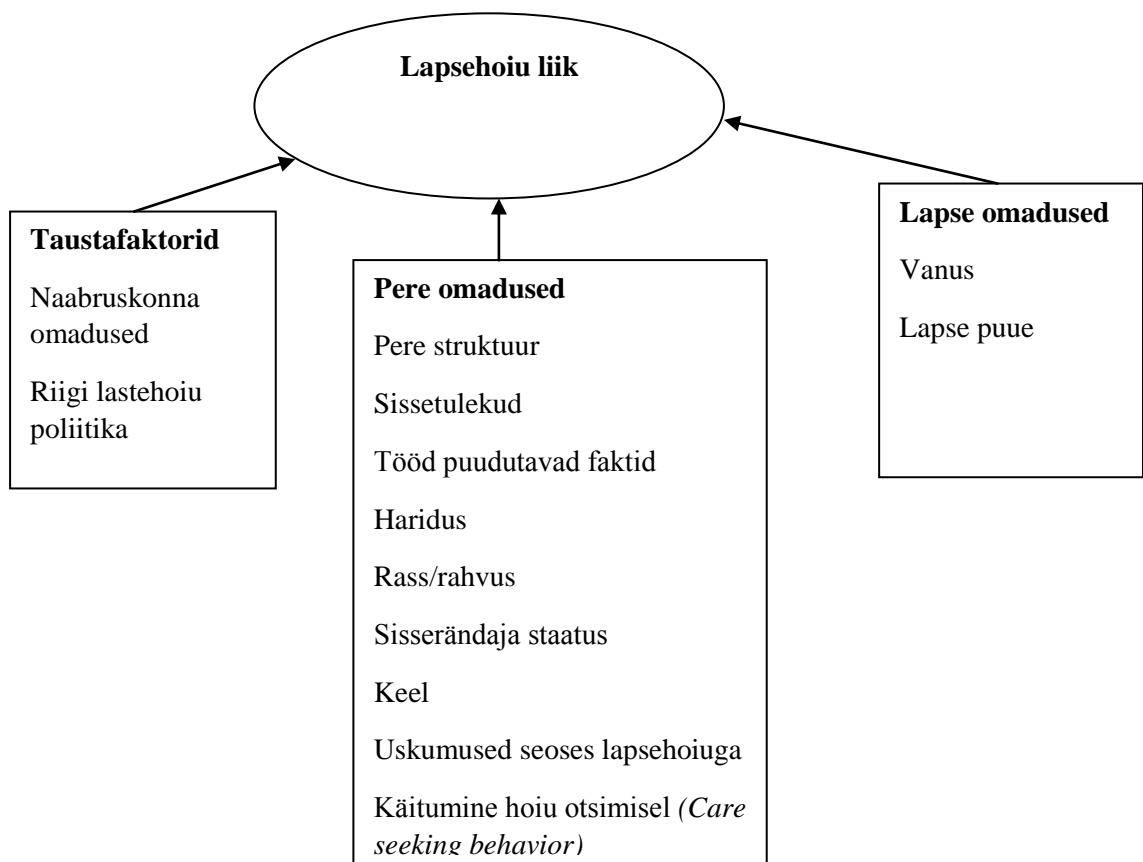
1. LAPSEHOIUTEENUSE PAKKUMISE TEOREETILISED ALUSED

1.1. Väikelaste areng ja vajadused

Käesoleva alapeatüki eesmärk on käsitleda väikelaste arengut ja vajadusi ning sellest lähtuvalt lapsehoiuteenuse mõju lastele. Seejuures analüüsitakse lapsehoiuteenuse positiivseid ja negatiivseid, sh lapsehoiu kvaliteedist ja liigist tulenevaid mõjusid erivanuses lastele.

Väikelaste hariduse ja hoiu teema on viimase paarikümne aasta jooksul leidnud laialdast arutelu. Teenuse roll, ulatus ja vormid on mitmekülgsed, nagu ka teemakohased toetavad filosoofiad ja ideoloogiad. (Herczog 2012: 542) Maegan Lokteff ja Kathleen Walsh Piercy (2011: 122) on andnud ülevaate erinevate riikide laste eest hoolitsemise ideoloogiatest ja poliitikast (vt lisa 1). ÜRO lapse õiguste konventsiooni kohaselt (Eesti ühines 1991. aastal) peab väärtustama igat last ning tagama tema võimetele ja vajadustele vastavad arengutingimused (Laste heaolu 2013: 7). Üheks tõhusaks meetmeks laste arengu toetamisel on kvaliteetse lapsehoiuteenuse pakkumine avaliku sektori poolt. Lapsehoiuteenuse korraldamine on kui sotsiaalsete tegevuste kogum, mille kaudu rahuldatakse laste ja lastevanemate eluks olulisi vajadusi. Teenuse korraldamisel on oluline arvestada laste vajaduste mitmekesisuse ja individuaalsusega, samuti erilist lähenemist vajavate riskirühmadega (Lastehoiu vajadused ... 2007: 6). Muutused ühiskonnas ja inimeste elukorralduses toovad kaasa ka inimeste vajaduste ja ootuste muutumise avaliku sektori teenuste osas. Et tagada lastele kvaliteetne lapsehoiuteenus, st head arenguvõimalused ja kooliks ettevalmistus, on lapsehoiuteenuse korraldamisel tähtis lähtuda väikelaste arengupsühholoogiast tulenevatest seaduspärasustest – laste vajadustest, arenguülesannetest ja teistest arengut soodustavatest teguritest.

Alljärgneval joonisel 1 on illustratsioon lapsehoiu korraldamist mõjutavatest teguritest – lapse omadused, pere omadused ja taustafaktorid.



Joonis 1. Lapsehoiu korraldamist mõjutavad tegurid
Allikas: (Liu 2013: 162).

Tuginedes Eurydice ja Eurostati raportile Key Data on Early Childhood Education in Europe (2014) on EL tahe tagada kõigile väikelastele kvaliteetne haridus ja hoid, kuivõrd just varajane lapsepõlv on etapp, millal haridus saab kõige tõhusamalt mõjutada lapse arengut. Eesti Vabariigi Valitsuse määrus „Koolieelse lasteasutuse riiklik õppekava“ paragrahv 3 sätestab õppe- ja kasvatustegevuse eesmärgid Eestis alljärgnevalt:

- „1) Õppe- ja kasvatustegevuse üldeesmärk on lapse mitmekülgne ja järjepidev areng kodu ja lasteasutuse koostöös;
- 2) Üldeesmärgist lähtuvalt toetab õppe- ja kasvatustegevus lapse kehalist, vaimset, sotsiaalset ja emotsionaalset arengut, mille tulemusel kujuneb lapsel terviklik ja positiivne minapilt, ümbritseva keskkonna mõistmine, eetiline käitumine ning

algatusvõime, esmased tööharjumused, kehaline aktiivsus ja arusaam tervise hoidmise tähtsusest ning arenevad mängu-, õpi-, sotsiaalsed ja enesekohased oskused.“.

Laste arenguteooriad on olnud mõjutatud ajaloost, kultuurist ja filosoofiast. Lapse arengut mõjutavad tema sünnipärasead omadused ja kasvukeskkond. (Kivi *et al.* 2005: 10) Inimese areng on kui kasvamise ja muutumise protsess. Kõige mõjuavaldavamad muutused inimese arengus toimuvad tema esimestel arenguetaapidel – lootena, imikueas ja lapsepõlves (Smith *et al.* 2008: 5). Bronfenbrenneri ökoloogiline teooria nimetab nelja süsteemi: mikro-, meso-, ekso ja makrosüsteem. Nimetatud süsteemid mõjutavad väikelaste arengut. Näiteks mikrosüsteem on tegevuste, rollide ja inimeste vaheliste suhete kooslus, mida arenev laps tunnetab teatud konkreetsuses, füüsilisi ja materiaalseid piire omavas keskkonnas. Tüüpilised väikelapse mikrosüsteemid on lapse kodu, lähikondlaste ring ja ka lasteaed. (Varhaiskasvatuseks ... 2001: 207-208) Mikrosüsteemi parandamiseks on Eestis võimaldatud emadele lapsehoolduspuhkust kuni lapse 3-aastaseks saamiseni, sh on tagatud ühele lapsevanematest vanemapalk kuni lapse 1,5-aastaseks saamiseni. Lisas 2 on toodud illustreeritud kujul üks võimalik vaatekoht lapsehoiuteenuse asetumisest laiemasse konteksti.

Inger Kraav (2006) on toonitanud, et lapse erivanusest tulenevate arenguülesannete ja vajadustega arvestamiseks peab lapsehoiu korraldamisel lähtuma kindlastest nõuetest. Näiteks kui 1. eluaastal vajab laps eelkõige pidevat tähelepanu ja hellust, siis juba alates 2. eluaastast tuleb lapsele pakkuda lisaks eelnevale ja paljule muule ka teataval määral nii iseseisvust kui rutiini (elukorralduses juurdunud harjumusi). 3.-6. eluaastatel tuleb aga rõhku panna loovuse arengu igakülgsel toetamisele, sh tegutsemisvõimaluste pakkumisele. Igal eluaastal lisanduvad uued arenguülesanded, vajadused ja võimed, seega muutuvad ka nõuded erinevates vanusegruppides laste kasvatus- ja õppemeetoditele.

Eelkooliharidusel on oluline mõju lapse edaspidisele hakkamasaamisele järgnevates õpikeskkondades. Eelkooliealiste laste juhendajatele on pandud suured ootused. Nad peavad olema võimelised andma piisavalt hea aluse laste järgnevateks õpinguteks koolis, kuivõrd uute teadmiste omandamine sõltub eelnevast õppimisest ning juhendamise kvaliteedist. Õpikeskkonna loomisel tuleb arvestada eelkooliealise lapse

kasvukeskkonnas sisalduvate füüsiliste, psühholoogiliste, sotsiaalsete, kognitiivsete ja emotsionaalsete tunnusoontega. (Eelkoolihariduse efektiivsus ... 2009: 5) Laste kasvatamine, oleks ehk õigem öelda lastel terveks ja tubliks kasvada aitamine, on autori seisukohalt üks vastutusrikkamaid ülesandeid. Sellest, milliseks aitame kasvada lastel, oleneb see, milliseks kujuneb meie ühiskond tulevikus. Teooriaid, nägemusi ja sellealast kirjandust on palju. Kui palju lapsevanemad ennast nende teadmistega täiendavad on teine küsimus. Üheks põhjuseks lapsevanematele kasvatusprotsessis lasteaedasi eelistada, ongi asjaolu, et nad hindavad sealseid pädevaid töötajaid ja sealset arendavat keskkonda. Seda fakti kinnitavad ka Perekasvatuse Instituudi (Kraav 2006) läbiviidud uuringu tulemused. Lasteasutustel on kasvukeskkonnana oluline roll ja mõju lastele, millest järgnevalt ka juttu tuleb.

Annu Brotherus *et al.* (2001) on esi- ja algõpetuses oluliseks vahendiks pidanud stimuleeriva ning mitmekülgse tegevus- ja õpikeskkonna loomist. Ta on pidanud keskseks lapse abistamist ja õpiprotsessi juurde suunamist, mis nõuab õpetajalt teoreetilisi teadmisi lapse arengu seaduspärasuste kohta. Tuginedes Vögtskile pidas Brotherus paralleelselt silmas kaht asjaolu: esiteks peab õpetaja kindlaks tegema, millega tuleb laps toime ilma kõrvalise abita (aktuaalne arengutase), ja teiseks, mida ta suudab teha täiskasvanu suunamisel (potentsiaalne arengutase). Ka Kristina Nugin (2007) on seisukohal, et kasvukeskkonna ülesanne on lastes tekitada huvi ja toetada nende soovi rohkem teada saada. Tema sõnul saab kasvukeskkonnaga luua tingimused ja stiimulid lapse arengu toetamiseks. Just koolieelses eas toimuvad lapse verbaalses, motoorses ja mõtlemise arengus kiired muutused, samuti tekib saavutusvajadus ja soov ise hakkama saada.

Sotsiaalsed suhted ja erinevad tegevused aitavad lastel saada kujutlused ja teadmised iseenda kohta – tugevneb eneseteadvus ja enesekehtestamise oskus. Läbi tegevuste saab laps teada, millega ta saab hakkama ja mis valmistab talle raskusi. Kujutlused ja teadmised iseenda kohta muutuvad, kui laps võrdleb enda võimeid teiste laste omadega. Samuti tajub laps, et erinevate lastega suheldes ja mängides käitub ta erinevalt. (Kivi *et al.* 2005: 80) Ka Kristiina Tropp ja Helve Saat on välja toonud, et just lähedaste täiskasvanute ja eakaaslastega suheldes omandavad lapsed enda kohta peamised teadmised, ettekujutuse suhetest ja suhtlemise oskused. Kodu

kõrval on lasteaed teine oluline keskkond lapse sotsiaalse arengu kujundajana (Õppimine ... 2008: 54). Üks lapsehoiu positiivsetest mõjudest lapse arengule ongi lapse sotsiaalsete oskuste arendamine.

Teadaolevalt alustati lasteaedade mõju korrapäraste uuringutega 1970-ndail aastail. Uuringutest selgus, et pikad päevad lasteaias tekitasid väikelastes stressi. Seda eriti just varakult lasteaeda läinud laste puhul võrrelduna varajased eluaastad kodus olnud lastega. Samuti selgus, et varajases eas alanud pikad lasteaiapäevad olid vastastikkuses seoses rahutuse ning agressiivse käitumisega hilisemas koolieas. (Keltikangas-Järvinen 2012: 56) Laste stressitaluvuse osas on teaduslikud uuringud vastuolus avaliku arvamusega. Näiteks eeldatakse, et mõõdukas stress ja probleemsed kogemused aitavad lapsi tulevikus pingeliste olukordadega toimetulemisel – nad oskavad enda eest seista. Uuringutulemused aga näitavad, et mida kauem lapse stressisüsteem puhata saab, seda tugevam on närvisüsteem ka täiskasvanuna. (*Ibid.*: 57) Toivo Niiberg ja Mare Linnas (2007) on selgitanud kasvatus- ja arendamise mõjusid lapse agressiivsusele: „Agressioon on kaasa-sündinud neutraalne tung, millele korraliku kasvatus- ja arendatus-juures tugineb hilisemas elus enesekehtestamise oskus, terve minatunne, konkurents ja aus võistlussoov; halva kasvatus- ja arendatus-juures aga agressiivne käitumine kui kurjus enda ja teiste vastu.“. Kuna Eestis, sh Tartus on olnud suurim probleem lapsehoiukohtade tagamisega alla 3-aastastele lastele, siis on järgnevalt välja toodud alla 3-aastaste laste arengupsühholoogiast tulenevad aspektid, mis kinnitavad, et just kõnealune vanusegrupp on eriti tundlik.

Daniel Berry *et al.* (2013) on välja toonud, et võrreldes päevi, millal lapsed olid kodus või lasteaias, andsid proovide tulemused kinnitust, et laste stressitase püsis kõrge või kasvas päeva jooksul just lasteaias. Eriti märgati seda probleemi sõimeealiste ja nooremate laste puhul. Samuti nende laste puhul, kes said tunda madalakvaliteedilist hoidu. Sarnaseid tulemusi said ka Sarah Enos Watamura (2003) koos kolleegidega (Donzella, Alwin, Gunnar) uurimuses³, mis puudutas lapse stressi kujunemise seost vanuse ja päevahoivuvormiga. Uurimisrühm tunnistas

³ Morning-to-afternoon increases in cortisol concentrations for infants and toddlers at child care: age differences and behavioral correlates (Keltikangas-Järvinen 2012: 59)

tõsiasjana, et just alla 3-aastastel lasteaialastel püsis stressitase kõrgena terve päeva. Sarnast reaktsiooni ei täheldatud koduste ja mitte nii tuntavalt ka üle 3-aastaste laste puhul. (Keltikangas-Järvinen 2012: 59) Seega eeldavad just esimeste eluaastate hoiuülesanded põhjalikku analüüsi. Lapse arengukeskkonnast oleneb, millisel määral võib laps vajada tulevikus eriõpet, psühholoogi- või teraapia-teenuseid. See, milline on lapse eneseusaldus, koostöö- ja stressitalumisvõime ning sotsialiseerumise oskused tulevikus, mõjutavad kogu ühiskonda. (*Ibid.*: 6)

„Esimestel eluaastatel saadud kogemused määravad paljuski ära lapse intellekti taseme, lapse usalduse vanemate ja teiste inimeste vastu, tema sotsiaalse ja isiksusliku arengu, julguse või arglikkuse jne.“ (Kivi *et al.* 2005: 119). Nazli Baydari ja Jeanne Brooks-Gunni USA-s 1181 lapsega läbi viidud longituuduurimuse tulemused kinnitasid, et kui ema läks tööle imiku esimesel eluaastal, siis omas see tähendusrikast negatiivset mõju 3-4-aastaste laste kognitiivsetele ja käitumuslikele omadustele. Siinjuures ei täheldatud, kui ema käis pidevalt tööl lapse kolme esimese eluaasta jooksul, et see oleks tekitanud rohkem kahju, kui see, et ema käis periooditi tööl just lapse esimesel eluaastal. Seega on lapse ja ema pidev lähedane suhe oluline just lapse esimesel eluaastal ning mida aeg edasi, seda väiksemaid kahjusid ema kodust tööturule eemaldumine toob. (Baydar, Brooks-Gunn 1991: 941-942) Samas on aga Weilin Li *et al.* (2013) vastukaaluks välja toonud, et nii arenguteooria kui empiirilised uuringud (Huttenlocher, 1979; Nelson & Sheridan, 2011; Shonkoff & Philips, 2000) viitavad sellele, et kvaliteetne lastehoid imiku- ja mudilaseas võib suurendada nende kognitiivset arengut ja õpiedukust tulevikus. Neuroteadlased ja arengupsühholoogid on tuvastanud, kui olulised on kolm esimest eluaastat sellistele teguritele nagu keeleõpe ja tähelepanuvõime.

Oluliseks meetmeks lasteaialastele, sh eriti alla 3-aastastele lastele, lapsehoiu-teenuse kasutamisest tekkida võivate negatiivsete mõjude minimeerimiseks on kvaliteetse teenuse tagamine. Üks teema on luua juurde lasteaiakohtasid (käsitletakse alapeatükis 2.2), teine teema aga tagada sealjuures ka kvaliteetne laste arenguks sobiv kasvukeskkond ning kvalifitseeritud ja õige suhtumisega töötajad, mis on autori seisukohalt lasteasutuste puhul ühed olulisemad tegurid teenuse

kvaliteedi tagamisel. Lisa 3 joonisel on ühe olulise tegurina lapse heaolu tagamisel toodud välja just hoiupaiga kvaliteet.

Väikelastele suunatud hariduspoliitika tulemus ja mõju laste jaoks sõltub mitmetest teguritest. Eriti sõltub aga hariduspoliitika mõju varajase lapsepõlve hoiutingimustest ja hariduse kvaliteedist, hoiuliigist, teenuse kasutajate arvust ning koduvälisesse lapsehoidu kaasatud laste vanusest. (Ruhm, Waldfogel 2011: 12) Martha ja William Sears on rõhutanud ema ja lapse vahelise kiindumussuhte tähtsust: „Turvalises kiindumussuhtes sirguvad beebid pole mitte üksnes taibukamad ja tervemad, vaid ka kasvavad jõudsalt, st arenevad optimaalselt ka nii emotsionaalselt, intellektuaalselt kui füüsiliselt“ (Sears *et al.* 2007: 27). Ühtlasi on nad seisukohal, et tugev kiindumussuhe ja lapse turvatunne kaitseb lapsi ühiskonda vaevavate sotsiaalsete ja emotsionaalsete probleemide eest tulevikus. Kuivõrd kiindumussuhte aluseks on lapsega koos veedetud aeg ja selle kvaliteet ning sellest tulenev turvatunne, on õigustatud küsimus, millal siis on lapse seisukohalt õige aeg lapse koduvälisesse hoidu panemiseks. Anja Riitta Lahikainen, Inger Kraav *et al.* (1995) on toonitanud, et lapse turvalisusetunde jaoks on kiindumusobjekti kättesaadavus oluline just kolmel esimesel eluaastal. Inger Kraavi (2007) seisukohalt, mida varem läheb laps lasteaeda, seda enam on see seotud ebameeldivate tunnetega nagu hirm, ahistus, ükskõiksus ja ebakindlus. Negatiivsed mõjud esinevad ka juhul, kui lasteaed on tekitanud probleeme, nt teenuse kvaliteet.

Üheks oluliseks lapsehoiuteenuse kvaliteeti mõjutavaks teguriks on lasteaiarühmade suurus. Hinnates struktuurseid omadusi (grupi suurus, lastetäiskasvanute suhe, füüsiline keskkond) ja hoidjate tunnuseid (haridus, spetsiaalne koolitus, kogemused, uskumused laste kasvatamise kohta) viidi USA-s 576 väikelapsega läbi uuring, milles muuhulgas jälgiti väikelapse ja hoidja vastastikkust mõju. Lapse ja hoidja vahelised positiivsed mõjud seostusid järjekindlalt väiksemate rühmadega ja madala täiskasvanud-lapse suhtega, aga samuti ka mitte autoritaarsete kasvatusmeetoditega ning turvalise, puhta ja stimuleeritud füüsilise keskkonnaga. (Characteristics of ... 1996) Inger Kraav (2006) on seisukohal, et lasteaiarühma suurusel on lapsehoidja töö kvaliteedile suuremgi mõju kui lapsehoidja koolitatusel. Näiteks Toivo Niiberg ja Mare Linnas (2007) on pidanud

lasteaiarühma piirsuuruseks seitse kuni kaksteist last ja seda tuginedes aastatuhandete jooksul väljakujunenud suhtlusrühma piirsuurusele. Sellisel juhul oleks kasvataja võimeline märkama lapse iseloomu, tema erivajadusi ja neid arvesse võtma, samuti märkama lastevahelisi suhteid ning tegelema tekkinud pingetega ja jagama asjakohast tunnustust. Kindlasti on lapse jaoks oluline eelkõige temaga tegelemine, saada tähelepanu ja tunda turvatunnet.

Uuringutega, mis puudutavad lapsehoiuteenuse mõju riskiperede lastele, on saadud erinevaid tulemusi. Kui valdavalt oletatakse, et lasteaed omab positiivset mõju riskiperede laste õppimisele ja sotsiaalsele arengule, siis Liisa Keltikangas-Järvinen on välja toonud uurimistulemused, mis nimetatud oletusi ei kinnita. On uurimistulemusi, mis tõestavad, et lasteaed edendab küll kõikide laste oskusi, kuid ei vähenda või isegi suurendab lõhet erineva sotsiaalse taustaga laste vahel. Üheks põhjuseks on toodud see, et need lapsed, kellel on juba rohkem oskusi ja võimekust, saavad ka õppetööst rohkem kasu, kui lapsed, kelle kasvukeskkond on nõrgem – erinev stardipositsioon. Ron Haskins (1985) jälgis riikliku plaani tulemusi, millega sooviti vähendada probleemsete perede lastel koduste probleemide mõju. Seda loodeti saavutada probleemsete perede laste varajases eas lasteaeda suunamisega. Eeldati, et probleemsest kodust lapse varajases eas paremasse kasvukeskkonda suunamine aitab vältida hilisemaid probleeme. Ometigi tõdeti, et varajane koduväline hoid muutis lapsed hoopis agressiivsemaks. Samadele seisukohtadele jõudsid ka vastava ala USA teadlased Byron Egeland ja Marnie Hiester (1995). (Keltikangas-Järvinen 2012: 85-86) Eelnevast järeldatuna on liiga varajane lasteaeda minek kahjulik kõigile lastele, olenemata nende kodusest olukorrast ja pere toimetulekust. Vaieldamatult ongi lapse jaoks kõige olulisemad kodu ja pere, kelle kanda on kõige suurem roll lapse arengu ja heaolu tagamisel.

Vastukaaluks eelnevalt kahtluse alla seatud lapsehoiuteenuse positiivsest mõjust riskiperede lastele on Nina Drange *et al.* (2012) väitnud, et teooria ja tõendusmaterjalid rõhutavad kvaliteetse lapsehoiu positiivset mõju ebasoodsas olukorras olevatele lastele. Ka Ylenia Brilli *et al.* (2013) on välja toonud, et kui lapsehoiupoliitika pikaajalist positiivset mõju lastele avastati Suur-Britannias ja Prantsusmaal, siis Norras täheldati sellist kasu just pigem vähekindlustatud laste

jaoks. Samuti on Joy Pasten Greenberg (2011) rõhutanud, kuidas kõrge kvaliteediga väikelaste hariduse ja hoiu õppekavad on näidanud, eriti eelkooli puhul, tähendusrikast mõju laste kognitiivsele ja emotsionaalsele arengule ning, et eriti ilmekalt on selliseid mõjusid märgatud vaesuses elavate laste puhul. Viimaseid seisukohti kinnitab ka Euroopa Komisjoni koostatud joonis (vt lisa 4). Joonisel on näha, et tulusus on kõige suurem just väikelaste haridusse investeerides ja märgatavalt tulusam madalamatesse sotsiaal-majanduslikesse rühmadesse kuuluvatesse lastesse investeerides.

Ka autori seisukohalt on hoiuteenus oluline meede vähekindlustatud lastele arenemistingimuste loomisel ja nende parema elukvaliteedi tagamisel. Alusharidusel ja laste hoiutingimustel (nt teenuse kvaliteedil, arengukeskkonnal) on oluline mõju lapse haridus-, töö- ja arenemisalastele valikutele tulevikus. Tuginedes teooriale on autori seisukohalt parim hakata koduvälist hoidu kasutama alates vanusevahemikust 2,5-3-eluaastat. Parim aeg lapsehoiuteenuse kasutamiseks sõltub ka lapse isikuomadustest ja kodusest taustast. Kuid ka riskiperede lastele teeb väga varajane koduväline hoid pigem kahju kui kasu.

Üha enam on lapsevanemad ja vanavanemad tööga hõivatud. Seda enam vajatakse lastele kodu- ja pereväliseid hoiuvõimalusi. Vanemate jaoks on oluline teada, et nende lapsed saavad heal tasemel alushariduse ja viibivad ka koduväliselt positiivses kasvukeskkonnas. Lapsehoiuteenus on tõhus meede paljude positiivsete mõjude tekkimiseks, mis on ka avaliku sektori sekkumise aluseks.

1.2. Avaliku sektori sekkumise alused lapsehoiuteenuse pakkumisse

Käesolevas alapeatükis on välja toodud peamised lapsehoiu positiivsed välismõjud ja sellest tulenevad põhjendused valitsussektori sekkumiseks. Kõigepealt käsitletakse avaliku sektori sekkumise aluseid – positiivseid välismõjusid, ja avaliku sektori sekkumise meetodeid. Seejärel analüüsitakse lapsehoiu välismõjusid ühiskonnale tervikuna. Lõpetuseks analüüsitakse koduse ja koduvälise hoiu ning avaliku sektori ja erasektori pakutava lapsehoiuteenuse positiivseid ja negatiivseid külgi.

Turg on mehhanism, mille kaudu suheldes määravad ostjad ja müüjad kaupade hinna ja koguse (Samuelson, Nordhaus 1992: 21). On kuus olukorda, mille korral ei ole turg Pareto-optimaalne⁴. Neid olukordi nimetatakse turutõrgeteks ja need on valitsusele tegutsemisajenditeks. (Stiglitz 1995: 63) Kõige levinumad turutõrked on välismõjud, nii positiivsed kui negatiivsed. Näiteks peetakse turutõrkeks avalike kaupade alapakkumist. Positiivsed välismõjud tekivad, kui keegi panustab avalike kaupade loomisse, mis toob kasu ka nendele, kes ise pole sellesse panustanud. (Lee, Clark 2013: 287) Niikaua, kui on olemas tootmisest ja tarbimisest tingitud välismõjud, mis mõjutavad lisaks tootjatele ja tarbijatele ka teisi, on valitsusel põhjendatud majanduslik alus sekkumiseks. See on üks põhjus, miks valitsus jätkab tähtsa osa etendamist tervishoius, hariduses, kunstis ja teaduses. (Isachsen *et al.* 1994: 209) Katia Caldari ja Fabio Masini (2011) on kirjeldanud välismõju olukorrana, kus kellegi positiivse või negatiivse otsuse mõju mõjutab teisi ilma konkreetse lepingulise suhteta.

Valitsusel on negatiivsete välismõjudega tegelemiseks mitmeid võimalusi – regulatsioonid (keelavad käitumise, mis toob kaasa negatiivseid mõjusid), maksud (stiimulid, mis motiveerivad vähendama negatiivsete välismõjudega tegevusi) ja turumehhanismide loomine (hinnatakse negatiivsed välismõjud, nt süsinikdioksiidi heitkogustega kauplemise süsteem). Positiivsete välismõjude korral tekib kasutoovate hüviste puhul ala- või ületarbimine. Valitsus võib positiivsete välismõjude korral pakkuda vajalikke teenuseid avalike hüvistena ja/või luua subsideerimise süsteemi, mis motiveerib erasektori pakkujaid teenuseid pakkuma (Santos 2012: 341) Seega saab valitsus piirata (regulatsioonid, trahvid, maksud; negatiivseid mõjusid vähendavate tegevuste doteerimine) tegevusi, mis toovad kaasa negatiivseid välismõjusid ja soodustada (doteerimine, regulatsioonid, maksusoodustused) tegevusi, millega kaasnevad positiivsed välismõjud. Lapsehoiuteenuse pakkumisel on Eesti valitsussektor võtnud kasutusele mitmed eelnevalt nimetatud abinõud - loonud munitsipaallasteasutused; motiveerinud erasektorit dotatsioonide kaudu teenust pakkuma; kehtestatud regulatsioonid teenuse kvaliteedi tagamiseks.

⁴ Ressursside niisugune jaotus, mille korral kellegi olukorda ei saa parandada ilma kellegi teise olukorda halvendamata (Stiglitz 1995)

Ühiskonnale on turu puudused kulukad. Arne Jon Isachsen *et al.* (1994) sõnul tuleb ebatäiusliku turu suhtes võrrelda ebatäiuslikke korraldusi. Nimelt, kui probleeme tahetakse lahendada, vajatakse poliitikuid, kellel on nii arusaamist majandussuhetest kui ka julgust ja jõudu, et lasta ühiskonna huvidel üldiselt saavutada eelisõigus grupisurve ees. Ometi eksisteerib oht, et poliitikud teevad liiga agaraid jõupingutusi turu vigade parandamiseks. Sellistel juhtudel asendatakse turu vähemolulised puudused ametnike ja poliitikute poolt tehtud suuremate puudustega. Ka Renee Courtois Haltom (2011) on tähelepanu pööranud asjaolule, et valitsuse sekkumised võivad kaasa tuua mittesoovitud tagajärgi - efektiivsuse vähenemise, mis tuleneb näiteks moonutatud maksudest, erihuvidest või lihtsalt valedest otsustest.

Gillian Paull (2014) on arvustanud Inglismaa näitel valitsuse lapsehoiu poliitikat (nt maksusoodustused töötavatele vanematele; riiklikult rahastatud tasuta õigus lastesõimekohtadele, teenuse reguleerimine ja järelevalve) ja analüüsinud valitsuse sekkumise põhjendatust. Paulli sõnul võib valitsuse osalus lapsehoiu korraldamisel olla õigustatud, et parandada teenuse kättesaadavust või saavutada ühiskondlikud eesmärgid, kuid sekkumise tõhusus sõltub sellest, kas poliitilised meetmed suudavad paremini kui turg toime tulla lapsehoiu pakkumise väljakutsetega. Ta leidis, et võrdsuse eesmärgid ja ühiskondlikud kasud on andnud valitsuse sekkumiseks lisa põhjenduse, kuigi need põhjendused on poliitika kujundamisel mänginud teisejärgulist rolli. Lapsehoiu poliitika eesmärk on olnud ergutada emade tööhõivet ning lapsehoiu toetamise ja tasuta lapsesõimekohtade pakkumise kaudu soodustada ametliku lapsehoiu kasutamist. Kuigi nimetatud valdkonna poliitika arenguga on kaasnenud emade tööhõive ja ametliku lapsehoiu kasutamise pidev tõus ning ka ametliku lapsehoiu mõnevõrra paranenud kvaliteet, võib see Gilliani sõnul olla osa pikemaajalisest trendist, mis on ajendatud teistest teguritest ja on väga vähe otsest tõestust, et see trend on seotud lapsehoidu puudutava poliitika efektiivsusega. Ka Eva Lloyd (2014) möönis, et Inglismaa lapsehoolduse turumudel vajab analüüsimist, mis võiks sisaldada ka teiste riikide strateegiate uurimist - kuidas teised riigid tulevad toime probleemidega, mida lapsehoiu turg esitab turu õiglusele, tõhususele ja kulutõhususele.

Kokkuvõtvalt sekkub valitsus probleemide lahendamisse, millele vabaturusüsteemis lahendust ei leita. Lapsehoiuga seonduvalt on valitsuse sekkumist põhjustavaks turutõrkeks laste kasvatamise ja koolitamisega seotud positiivne välismõju kogu ühiskonnale, sh majanduse arengule. Lapsehoiuga seotud probleemide jätmine erasektori lahendamata tähendab, et lapsevanem peab leidma soovitava kvaliteediga lapsehoiuteenust pakkuva erafirma ja maksma selle teenuse eest turuhinda. Kvaliteetset kasvatust ja alusharidust tagav lapsehoiuteenus on kallis ja paljud pered ei suudaks oma lapsele seda teenust lapse arengut tagavas mahus ja/või nõutava kvaliteediga turult osta ning turul ilmneks seega paratamatult alanõudlus. Erasektor ei saa enda jaoks kasumlikult ja samas enamuse ühiskonnaliikmete jaoks jõukohase hinnaga lapsehoiuteenust pakkuda. Ei perekond, sh hoitav laps ega ka lapsehoiuteenust pakkuva ettevõtja ei saa omandada lapsehoiust tekkivat üldist kasulikkust kogu ühiskonnale. Seega ei saa turul tekkida ühiskonnale vajalikus teenuse mahus tasakaalu nõudluse ja pakkumise vahel.

Maria Herczog (2012) on analüüsinud väikelaste haridust ja hoidu puudutavaid sätteid Euroopa Liidu õigusaktides. Tema sõnul on suurenenud poliitilised algatused ja huvi väikelaste hariduse ja hoiu teemadel. Peamine rõhk on olnud majandusega seotud probleemidel, eelkõige naiste tööhõivel. Kuid rõhku on pööratud ka teistele ühiskonna jaoks olulistele aspektidele - varajasse lapsepõlve investeerimise suurem tulusus võrrelduna järgnevatesse haridusetappidesse investeerimisega; teadmiste ja saavutuste suurendamine tulevikus; laste sotsiaalne areng; õpiedukuse suurenemine; kahanev kooli poolelijätmine; töö ja eraelu kokkusobitamine mõlema lapsevanema jaoks; sündimuse suurenemine; paindlik töökorraldus; pikaajaline majanduslik heaolu; laste vaesuse ja erinevate kahjustuste vältimine ja kompenseerimine jne. Järgnevalt analüüsitaksegi lapsehoiuteenuse positiivset välismõju ühiskonnale jaoks.

Kogu Euroopa ees seisavad mitmed demograafilised väljakutsed – rahvastik vananeb, tööealise elanikkonna osatähtsus rahvastikus kahaneb ja lapsi sünnib rahvastiku loomuliku taastootmise seisukohalt ebapiisavalt. Üheks võimaluseks Eesti demograafilise jätkusuutlikkuse tagamisel on luua Eestist peresõbralik riik, kus inimesed soovivad lapsi saada ja kasvatada. (Laste ja perede ... 2013: 3) Lisaks

töötamise ja elamispinna hankimise võimalusele oleneb perede suutlikkus ise hakkama saada ka ligipääsust sotsiaaltoetustele ja –teenustele, nt nagu lapsehoiuteenusele (Laste heaolu 2013: 19). Lapsehoiuteenuse kättesaadavus aitab suurendada inimeste kindlustunnet ning seeläbi tõsta ka iivet. Inimestele on enamasti oluline ühiskonnaelus osalemine ja see, et järeltulijatele on tagatud kasvamiseks ja arenemiseks vajalikud tingimused. Ühtlasi aitab kvaliteetne ja kättesaadav lapsehoiuteenus suurendada tööjõu säilitamise valguses naiste osalust tööturul.

Marge Unt ja Siim Krusell (2004) tõdesid uuringus „Lastehoid Eesti peredes“, et laste saamise edasi lükkamise ja laste arvu piiramise üheks põhjuseks on takistused pere- ja tööelu sujuva ühendamiseks. Naiste kõrge tööhõive puhul on väga oluline just avaliku lapsehoiuteenuse süsteemi, nagu lastesõimed, -aiad ja muud lapsehoiuteenused, areng ja kättesaadavus. Kui lapsevanematel on võimalik osaleda aktiivselt ühiskonnaelus ja ühtlasi tagada ka head hoiutingimused oma lastele, on sellest kasu kõigile – lapsele, vanematele ja ühiskonnale tervikuna. Kui lapse heaolu on tagatud, on tagatud ka lapsevanemate heaolu ja vastupidi, mida illustreerib ka lisas 5 toodud joonis.

Kvaliteetse väikelaste hoiu ja hariduse kättesaadavus tagab lapsevanematele võimaluse osaleda aktiivselt tööturul, samuti enda harimisel ja tööalasel täiendamisel. (Väikelaste haridus ... 2011) Seega annab lapsehoiuteenus lapsevanematele võimaluse aktiivselt ühiskonnaelus osalemiseks. Neil on võimalik pühenduda tööle ning ennast täiendada. Seeläbi on nad tootlikumad, innovaatilisemad, konkurentsivõimelisemad ja paremini tasustatud. Samuti on nad paremaks eeskujuks ka oma lastele, kujundades nende väärtushinnanguid ja teadmisi elust. Lisaks lastevanematele võimaluste loomisega on lapsehoiuteenusega tagatud head arengutingimused lastele, mis aitab neil tulevasel elul hästi hakkama saada ning nii enda kui ühiskonna heaolu suurendada.

Lapsehoiuteenus vähendab laste koolitee katkemist ning suurendab nende haridustaseme tõstmises ja elukestvas õppes osalemist (Urban 2012: 478). Kinnitust on leidnud, et rahvusvahelistel katsetel (nt PISA ja PIRLS) saavutatakse oluliselt paremaid tulemusi, kui väikelaste haridus ja hoid on heal tasemel (Väikelaste haridus ... 2011)⁵. Kättesaadav ja kvaliteetne väikelaste haridus ja hoid vähendab ka sotsiaalselt

⁵ OECD PISA 2009 results Vol.2: Overcoming Social Background (2010) lk 97-98; IEA, PIRLS 2006 International Report (2007), lk 158.

erineva staatusega laste oskuste ja sotsiaalse arengu erinevusi. Sellised erinevused soodustavad halbasid tulemusi ja kõrvalejäämist koolis, mis omakorda põhjustab koolist väljalangemist. Seega vähendab kvaliteetne väikelaste haridus ja hoid vaesuse ülekandumist ühelt põlvkonnalt teisele. (Väikelaste haridus ... 2011)⁶ Kui lapse anne läheb ühiskonnale kaduma, põhjustab see avalikule sektorile sotsiaal-, tervishoiu- ja kohtukuluseid. (*Ibid.*: 2011)⁷ Ka Kijong Kim (2011) on oma artiklis välja toonud, et hariduse tagamine väikelastele vähendab kulutusi õiguskaitsele ja loob aluse kõrgemaks ja pikemaajalisemaks majanduskasvuks.

Lapsehoiuteenuse pakkumisel eeldatakse, et see on üks mõjutegur laste paremale toimetulekule tulevikus. Haritud ja eneseteadlikud inimesed panustavad rohkem heaolu suurendamisse ning vajavad vähem sotsiaaltoetusi, st väheneb ühiskonna poolt ülalpeetavate arv. Lastega perede abivajaduse trende, sh lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamise meetmeid Tartus käsitletakse alapeatükis 2.3. Riigil jääb toimetulematute ja töötute inimeste puhul saamata maksutulud, mille tõttu langevad riigikodanikele avalike teenuste osutamise võimalused jne. Ühiskonna jaoks on tegemist topelt koormusega - kulud ülalpidamiseks ja saamata tulud maksudest.

Ühiskonnale tekitab suurt kahju ja riigile suuri kulusid kuritegevus. „Bruce Chapman *et al.* (2002) tuvastasid, et kuritegevuse tase on negatiivses seoses kooli lõpetamise ja positiivses seoses kooli mittelõpetamise määradega. Mudel põhines töötuse kestuse mõjul indiviidile ning varavastasest kuritegevusest saadaval kasul, mis sõltub muu hulgas isiku haridustasemest. Mida kauem on inimene töötu, seda atraktiivsemaks muutub kuriteo sooritamine. Kõrgem haridustase omakorda vähendab motivatsiooni kuritegu sooritada, sest töötamise kaudu saadav tulu on suurem.“ (Kuritegevust mõjutavad ... 2005: 11). Lisaks töötusele mõjutab kuritegevust ka palga suurus. „Machini ja Meghiri arvates on palk parem kuritegevuse indikaator kui tööpuudus, sest kurjategijal võib olla ka seaduslik töökoht, kuid madal palgamäär vähendab töö pakkumist ning rohkem aega ja jõudu kulutatakse ebaseaduslikule tegevusele. Seetõttu ei pruugi tööjõus osalemine väheneda. Samuti võib esile kerkida vabatahliku tööpuuduse probleem, sest näiteks

⁶ Komisjoni talituse töödokument *Reducing early school leaving*, lk 15 (SEC(2011)96)

⁷ Komisjoni teatis „Haridus- ja koolitussüsteemide tõhusus ning võrdsed võimalused“ (KOM(2006)481)

miinimumpalga eest ei soovita tööle asuda, kuna ebaseaduslike meetoditega on võimalik rohkem teenida. Seega ei põhjusta kuritegelikule teele asumist sellises olukorras mitte tööpuudus, vaid väike seaduslik sissetulek.“ (Kuritegevust mõjutavad ... 2005 10). Sissetuleku suurus, eriti alampalga puhul, on aga sageli seotud haridustasemega.

Mis puudutab kuritegevuse seost haridustasemega, siis saab autori seisukohalt tuua seoseid ka alusharidusega, kuivõrd tõestamist on leidnud kvaliteetse väikelaste hariduse ja hoiu mõju kooli poolelijätmise vähenemisele ja õpiedukusele järgnevates haridusastmetes. Need on omakorda olulised mõjutegurid inimeste paremale haridustasemele ja toimetulekule, sh paremale sissetulekule. Ka Ylenia Brilli *et al.* (2013) sõnul on nt Suur-Britannias, Prantsusmaal ja Norras näidanud uuringud alushariduse omandamise ja alushariduse positiivset mõju täiskasvanute sissetulekutele tulevikus, kuivõrd väikelaste haridus ja hoid suurendab laste kognitiivseid ja mittekognitiivseid oskusi, mis võivad märkimisväärselt mõjutada nende koolitust ja tulemusi tööturul täiskasvanu eas. Mida rohkem on inimestel teadmisi, oskusi ja võimeid, seda parem on ka nende elatustase ja väiksem vajadus sotsiaalteenuste järele. Kindlustunne, toimetulek ja hea elatustase on motivaatoriks iibe suurendamisel ja ühiskonnaellu panustamisel, demotivaator pettuste ja kuritegevusega kaasaminemisel.

Laste kasvatamisse puudutavad küsimused on ühiskonnas pideva diskussiooni objektiks või allikaks, kuna muutuvad nii ühiskondlikud tingimused kui ka teadmised ja seisukohad laste kasvatamise ja selle tulemuste kohta. Järgnevalt on võrreldud laste koduhoiuga ja koduvälise hoiuga seotud aspekte.

Kui vanasti õppisid lapsed suurperedes oma õdede, vendade ja vanemate eeskujul, siis alates XX sajandist on pereliikmete arv kahanenud ja naiste töökoormus väljaspool kodu suurenenud. Arenev turumajandus, konkurents, elukalliduse tõus, harjumuspärase elukorralduse ja vanade väärtuste kadumine on sundinud järjest rohkem vanemaid pingutama oma tööalase ja majandusliku edu nimel. Lapsevanemad on olnud hõivatud töö- ja olmeprobleemidega, mille lahendamine on elus toimetulemiseks hädavajalik. Muutunud on ka laste elukorraldus. Eelnevalt

väljatoodud muutused on oluliselt muutnud ka koduvälise hoiu, st kvaliteetse ja kättesaadava lapsehoiuteenuse tähtsust ühiskonna jaoks. (Kodukasvatus ja ... 2003)

Toivo Niibergeri ja Mare Linnase (2007) seisukohalt on lasteaed lapsele parim, kuna lasteaias toimub lapse metoodiliselt õige arendamine ning lasteaed annab lapse „minale“ ja selle arengule pädeva hinnangu. Samuti see, et lasteaed aitab tunnetada oma rahva traditsioone ja juuri, kuid kujundab austust ka teiste rahvuste ning nende kommete vastu. Ühtlasi annab lasteaed lisaks paljudele teadmistele ka rohkelt tegutsemisvõimalusi ja sotsialiseerumise kogemusi. Küll aga ei ole autor nõus Niibergeri ja Linnase seisukohtadest väljaloetuga, justkui koduses kasvatuses oleks nimetatud võimalused teostamatud. Kõik oleneb siiski lapse kodusest taustast.

Peter K. Smith *et al.* (2008) on välja toonud, et kui mõned 1950-ndatel ja 1960-ndatel läbi viidud uurimused (sh John Bowlby kirjutised) tõid kaasa ettevaatuse just lasteaiakasvatuse suhtes, siis suur osa enamasti USA-s läbiviidud uurimistöödest (Belsky, Steinberg 1978; Clarke-Stewart 1982) näitas, et lasteaiakasvatusel pole kahjulikke mõjusid, kui see on kvaliteetne - kasvatajaid on laste kohta piisavalt, tööjõu volavus on vähenenud ning keskkond on stimuleeriv ja heatasemeline. Clarke-Stewart (1991) hindas USA-s 150 2-4-aastast last, kes olid kogenud erinevaid hoiuviise. Ta leidis, et lasteaiastel oli parem sotsiaalne ja intellektuaalne areng kui koduse hoiuga lastel. (Smith *et al.* 2008: 108) Eelnevast tuleneb kvaliteetse lapsehoiuteenuse üks oluline positiivne mõju - lapsega järjepidev ja oskuslik tegelemine arendab last efektiivsemalt. Koduvälise lapsehoiu negatiivse tegurina on Liisa Keltikangas-Järvinen ja Daniel Berry (vt lk 14-15) nimetanud aga stressi, mis olenevalt lapse iseloomust ja vanusest võivad mõjuda lapsele kahjustavalt.

Tänapäeva kiire elutempo, ühiskonna ootused ja pidev vajadus enda tõestamiseks on muutnud vanemad ebakindlaks. Paljud lapsevanemad ei usalda enda võimeid laste kasvatamisel ja arvavad, et kodus pakutav ei ole piisav. Jorunn Hansson ja Christina Oscarsson (2006) kajastasid ühe Rootsi lasteaiajuhataja nägemust vanemate hirmu kohta, mis puudutab näiteks lapse ajutist puudumist lasteaiast. Tema sõnul on kartus asjatu, ajutised puudumised lasteaiast ei jäta last arengust maha. Unustatakse ära, et lapsed õpivad ka kodus ja need teadmised on väga tähtsad. Lapse jaoks on tähtsaim perega koos olemine. Seal saadavast ühtsuse- ja

turvalisusetundest jätkub paljuku. Kui laps käib lasteaias, tuleks aga leida tasakaal kodu ja lasteaia vahel, et laps ei väsiks ja saaks hakkama nii päevaste kui ka õhtuste tegevustega. Autori seisukohalt on eriti negatiivne, kui laps veedab pikad päevad lasteaias ja ka kodus ei teki vanematel hõivatuse ning pingete tõttu lapse jaoks n-ö kvaliteetaega. Samas on ka peresid, kelle lapsed ei käi lasteaias. Halb on see olukorras, kus vanematel puuduvad vajalikud teadmised või vastutustunne lapse süstemaatiliseks arendamiseks.

Inger Kraavi (2007) sõnul peaks olenevalt lapsest, tema vanematest ja teda ümbritsevast keskkonnast leidma iga lapse jaoks parima hoiuviisi, kuivõrd kõigile sobivat ideaalvarianti ei eksisteeri. Samas tõi ta välja Eesti päevahoiu mudeli, mis võiks olla ideaalis järgnev. Vanuses 0-1,5(2) aastat oleks ideaalne, kui laps oleks oma kodus ning ema ja isa jagaks lapsehoiuga seotud kohustusi ja rõõme. Positiivne oleks ka lähisugulaste toetus ja osalus vanemate abistamisel. Vajadusel võib kasutada kutselist lapsehoidjat. Vanuses 1,5-3 aastat, kui paljud lapsevanemad hakkavad kasutama koduvälist lapsehoidu, peaks perekond leidma endale sobivaima variandi ja üleminekuviisi koduhoiust lasteasutusse. Endiselt on kiindumussuhte säilitamiseks soovitatav vanemate suur osalus hoidmisel. Lapsehoiu korraldamisel päevahoius või lasteaias on oluline mõju rühma suurusel, lasteasutuse töötajate pädevusel ja püsival töötamisel. Vanuses 4-6 aastat peaks koduhoidu jääma ainult need lapsed, kellel on selleks konkreetne põhjus (tervis, elukoht, suur pere). Päevahoid pole kohustuslik, kuid eelkool (6-aastastele) oleks vajalik kõigile. Koduhoid sobib juhul, kui lapsi on rohkem kui üks, kuna mitmele lapsele on kergem organiseerida lapse vajadusi rahuldavat ja arendavat keskkonda. Lisaks tuleb lapsele leida võimalusi ka sportimiseks, joonistus-, tantsu-, või muusikatundides osalemiseks. Samuti on Monique Kremer (2006) Taani ja Flaami lapsehoiu poliitika kõrvutamisel nimetanud viis ideaalsemat lapsehoiu varianti: 1) täiskohaga emapoolne kodune lapsehoid; 2) vanemate jagatud kodune lapsehoid; 3) põlvkondadevaheliselt korraldatud kodune lapsehoid; 4) ametlik lapsehoiuteenus; 5) n-ö asendusema (lapsehoidja jms).

Avalike ülesannete täitmisel saab keskvalitsus ja kohalik omavalitsus kaasata ka eraettevõtjaid, mille otstarbekus ja edukus on nt Euroopas ka kinnitust leidnud.

Erasektori kaasamine positiivse välismõjuga teenuste tagamiseks ei tähenda ainult finantsabi, vaid ka erasektori teadmiste ja kogemuste kasutamist avalikes huvides. (Kergandberg *et al.* 2007: 3) Avaliku ja erasektori partnerluse (AVERUS) eesmärk on tagada keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse kohustuste kiirem ning efektiivsem täitmine. (*Ibid.*: 9) Järgnevalt on toodud mõningad erasektori ja avaliku sektori poolt pakutava lapsehoiuteenuse erinevused.

Tiia Õun ja Margery Moorlat (2005) viisid läbi uurimuse eesmärgiga võrrelda munitsipaallasteaedades ja eralasteaedades loodud kasvukeskkonna tingimusi ning selgitada, milline on õpetajate rahulolu loodud tingimustega. Valimis oli 75 eralasteaia ja 75 munitsipaallasteaia õpetajat. Küsimustik hõlmas kasvukeskkonna füüsilisi tegureid, mis jagunesid nelja valdkonda: 1) rühma suurus, 2) rühmaruumi sisustus, 3) mänguks ja loovtegevuseks loodud võimalused, 4) liikumistegevuseks loodud võimalused. Küsitluse tulemustest selgus, et eralasteaedades oli võrreldes munitsipaallasteaedadega rohkem kasutusel lisaruume ning rühmaruumid olid sisustatud lapsekeskselt, pakkudes lastele rohkem valikuvõimalusi ja mitmekesiseid vahendeid. Samuti olid eralasteaedades paremad võimalused laste mänguks ja loovtegevuseks. Munitsipaallasteaedades olid võrreldes eralasteaedadega paremad tingimused liikumistegevuste läbiviimiseks. Analüüsides õpetajate rahulolu loodud tingimustega, võis esile tuua, et eralasteaedade õpetajad olid enamike tegurite osas rahulolevamad kui munitsipaallasteaia õpetajad. Võrreldes teiste riikidega on autori seisukohalt Eestis avaliku sektori poolt pakutav lapsehoiuteenus heal tasemel. Marcelo Franca Santos *et al.* (2013) näiteks kirjeldasid Brasiilias läbi viidud uuringut, milles võrreldi erasektori ja avaliku sektori lapsehoiuteenuse mõju sarnase sotsiaalmajandusliku taustaga laste motoorsele ja kognitiivsele arengule. Uuringusse oli kaasatud 69 avaliku sektori lasteaia ja 47 eralasteaia käivat last vanuses 13 kuni 41 kuud. Uuringutulemused andsid positiivse hinnangu Brasiilias erasektori pakutavale päevahoiteenusele – see omas võrreldes avaliku sektori pakutava päevahoiuga paremaid tulemusi laste kognitiivsele ja motoorsele arengule. Ühtlasi tõdeti artiklis, et sellised tegurid nagu halvad sotsiaalmajanduslikud tingimused, ema madal haridustase ja puudulik ema-lapse side kujutavad endas keskkonnast tulenevat ohtu lapse arengule. Preisner-

Feinberg on märkinud, et kõrgema sotsiaalmajandusliku tasemega vanemad kalduvad tegema paremaid valikuid, st valima parema kvaliteediga lapsehoidu.

Eestis ei ole eralasteaedade ja munitsipaallasteaedade õppe- ja kasvatusprogrammide vahel suuri erinevusi. Eralasteaedade eeliseks võib pidada lasteaiakohtade operatiivsemat tagamist. Samuti on oluliseks positiivseks teguriks ka väiksemad rühmad, mis tagavad individuaalsema lastega tegelemise. Ühtlasi teeb suurem omaosalus lapsevanemad nõudlikumaks lasteaia keskkonna ja kasvatajate kvalifikatsiooni suhtes, mis tagab ka eralasteaedade kvaliteedi. Erinevused on aga eralastehoidude kvaliteedis, nt kõigil lastehoidudel ei ole õueala ega oma mänguväljakut. Munitsipaallasteaedade puhul hindavad lapsevanemad lasteaedade pikaajalisi kogemusi ja stabiilsust. Avaliku sektori teenuseid peetakse usaldusväärseteks. Erasektori ja avaliku sektori pakutava lapsehoiuteenuse peamiseks erinevuseks on aga see, et erasektori teenus on palju kallim ja paljudele lapsevanematele kättesaamatu. Viimane argument ei kehti aga Tartu kohta, millest on lähemalt juttu töö 2. peatükis.

Riigi jaoks on nii majanduslikust kui sotsiaalsest aspektist lähtuvalt oluline inimeste suur tööhõive ja tootlikkus, kuid lapsele hoiu korraldamise valikud (aeg, liik, koht) jäävad lapsevanemate teha. Enamasti saavad selliste otsuste langetamisel määravaks pere võimalused ja tõekspidamised. Samuti ka ümbritsev keskkond ning valitsuse poliitika lapsehoiu ja sotsiaalabisüsteemi korraldamisel. Järgnevas alapeatükis analüüsitaksegi sotsiaal- ja rahanduspoliitilisi meetmeid lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamisel.

1.3. Rahandus- ja sotsiaalpoliitilised meetmed lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamisel

Käesoleva alapeatüki eesmärk on analüüsida meetmeid, mis mõjutavad lapsehoiuteenuse kättesaadavust. Esmalt käsitletakse lastesse ja lapsehoiuteenuse kättesaadavusse investeerimise tasuvust. Seejärel analüüsitakse lapsehoiuteenuse maksumuse mõju teenuse tarbimisele. Lõpetuseks analüüsitakse lastega peredele suunatud sotsiaalpoliitisi, sh lapsehoiuteenuse kasutamist soodustavaid meetmeid ja nende mõjusid.

Sissejuhatuseks Jorunn Hanssoni ja Christina Oscarssoni (2006) tsitaat, milline peaks olema täiskasvanute suhtumine lastesse: „Kõigil lastega töötavatel inimestel lasub vastutus. Lapse arengut ei mõjuta mitte ainult lapsevanemad, vaid vastavad ressursid peavad olemas olema lasteaias, koolis ja kogu ühiskonnas. Küsimusele, kas väikest inimest väärtustatakse, saab läheneda ka ühiskondlik-majanduslikust ja poliitilisest vaatenurgast. Meie, täiskasvanud, peaksime mõtlema, et ainus investeering, mille jaoks ühiskond tõesti peab vahendeid leidma, on investeering lastesse, sest see toob kiiresti tagasi. Mitte kunagi hiljem ei kahekordistu elu sellise kiirusega – kaks aastat nelja-aastase inimese elust on pool elu. Mõelge investeeringule, mille ühiskond saab tagasi juba kümne-viieteistkümne aastaga ja võrrelge seda tagajärgedega, mille toob kaasa laste olukorra halvenemine. Kui ühiskond lammutatakse koost, maksavad lapsed meie lühinägeliku mõtlemise eest kõige kõrgemat hinda.“.

Lastesse ja eriti väikestesse lastesse investeerimise kõrge tasuvus on saanud juhtlauseks raha paigutamise otsuste suunamisel. Selline põhjendus ei ole küll alati mõjuv, kuna investeerida tuleb kohe, aga kasu sellest võib näha alles 15-20 aasta pärast ja tulemused ei rikasta tingimata neid, kes investeerisid. (Herczog 2012: 542) Erilist kasu saab ühiskond investeerides madalapalgalistele peredele suunatud väikelaste programidesse – tulemuseks on paremini töötavad avalikud koolid, rohkem haritud tööjõud, vähenenud kuritegevus, mis kõik aitab kaasa majanduse tugevnemisele. Väikelaste arengusse investeerimine on nagu madala riski ja kõrge väärtusega aktsiate soetamine (blue chip stock), mis võimaldavad püsivalt saada erakordselt suuri dividende. (The Science of ... 2014: 7)

Judy A. Temple ja Arthur. J. Reynolds (2005) leidsid tugevaid tõendeid selle kohta, et kvaliteetse alushariduse programmide positiivne majanduslik tulusus ületab kõiki teisi haridusse investeerimise tulususi. Nad kinnitasid, et riiklikud investeeringud alusharidusega seotud programidesse on õigustatud ja omavad kasutegurit kahel põhjusel. Esiteks, nagu on dokumenteeritud Abecedariani, Perry ja Chicago Child-Parent Centers uuringutes, tekitavad riiklikud sekkumised alusharidusse investeerimisel kasu välismõjude näol tervele ühiskonnale. Positiivsete välismõjude olemasolu ongi levinud põhjendus riiklikeks investeeringuteks. Teiseks efektiivsusega seotud põhjenduseks alusharidusse investeerimisel on

laenupiirangute olemasolu madala sissetulekuga peredele. Valitsuse sekkumine toetades piiratud laenusaamise võimalusega madala sissetulekuga inimesi alusharidusse investeerimisel mitte ainult ei suurenda tööjõu tootlikkust ja ei vähenda kuritegevust, vaid parandab madalapalgaliste perede majanduslikku olukorda (income mobility).

Ka Arthur Rolnick (2014) on rõhutanud, et kui valitsused investeerivad kvaliteetsesse väikelaste haridusse, siis nad investeerivad majanduse arengusse – tuleviku tööjõusse - ja seda ühiskonna jaoks erakordselt suure tulususega. Hoolikad uuringud⁸ tõestasid, et iga dollar (1 USD), mis on investeeritud kvaliteetsetesse väikelaste programmidesse toob tagasi 4 kuni 16 dollarit. Sellest on eelkõige kasu ühiskonnale, mis tuleneb töötajate suuremast tootlikkusest, madalamatest õppekuludest, vähenenud kuritegevusest ja väiksematest valitsuse toetuskuludest. Just sellised kõrge tulususega investeeringud peaksid olema riigi poliitika kujundajate peamiseks majandusarengu prioriteetideks. (The Science of ... 2014: 1) Seega on lapsehoiuteenuse kättesaadavuse seisukohast oluline ühiskonna arusaam lastesse investeerimise tulususest ja ühtlasi ka teenusesse investeerimise ulatus.

Teenuse kättesaadavuse seisukohalt on oluline, millise hinnaga teenust pakutakse, st kui suure osa teenuse maksumusest võtab enda kanda riik ja kohalik omavalitsus (teenuse subsideerimine) ning kui suur osa maksumusest jääb teenuse tarbija kanda. Järgnevalt analüüsitakse lasteaia kohamaksumuse ja selle muutumise mõju tarbimisele.

Taskukohase lapsehoiuteenuse kättesaadavus on perepoliitika üheks eesmärgiks. Seeläbi antakse tööturul nii emale kui isale võrdsed võimalused, mille kaudu ennetatakse perede vaesumist ja kodusoleva lapsevanema ühiskonnas sotsiaalse tõrjutuse osaliseks saamist. (Vörk *et al.* 2014: 9) Vandenbroeck, Geens ja Berten viisid Brüsselis läbi uuringu, milles nad hindasid lapsehoiuteenuse kvaliteeti ja maksumust ning teenuse kättesaadavust madalapalgaliste perede, üksikvanemate ja vähemusrahvaste lastele. Uuringusse oli kaasatud 89 lastepäevakeskust, sh keskuste direktorid ja 150 lapse emad. Uuringu tulemused näitasid, et kui lapsehoiuteenuse kättesaadavuse osas on ebavõrdsus jäänud, siis lasteasutuste juhtide teadlikkus

⁸ Cost-benefit analyses from rigorous studies including the Perry Preschool Programm, Abecedarian Project, Chicago child-Parent Centers, and Elmira Prenatal/Early Infancy Project

sotsiaalsetest prioriteetidest (social priority criteria) on muutunud. Teadlikkus on suurenenud, kuna märgatavalt on suurenenud ka üksikvanematega ja vähemusrahvustest laste arv. Küll vähemal määral, kuid siiski on kasvanud ka väikese sissetulekuga peredest pärit laste arv. Uuringu tulemused toetasid hüpoteesi, et poliitilised meetmed kombineerituna toetustega suudaksid mõjutada ja vähendada ebavõrdsuse määra ühiskonnas. (Vandenbroeck *et al.*: 2014: 69)

Marianne Simonsen viis läbi uuringu lastepäevahoiu hindade muutumise mõju kohta teenuse kasutamisele ja naiste tööhõivele. Uuring viidi läbi Taanis, kus rahvusvahelises võrdluses hinnatakse lapsehoiuteenuse kvaliteeti ja riigipoolseid toetusi väga kõrgeks. Taanis (sarnaselt teiste Põhjamaadega) on lisaks kõrgele kulutuste tasemele elanike kohta ka kõrge päevahoiu kasutamise määr. Simonsen uuris hinna variatsioone 271 omavalitsuses. Tulemused näitasid, et hinna mõju tööhõivele oli märkimisväärselt negatiivne. Lapsehoiuteenuse hinna suurenedes kuus 1 euro võrra, vähendas see naiste tööhõivet umbes 0,08%, mis vastab hinnaelastsusele (cross-price elasticity) 0,17. Uuring näitas suurt hinnatundlikkust. Selline tulemus kehtis aga eelkõige naiste puhul, kelle laps oli alla aasta vana. Sarnaseid, pisut lühemaajalisemaid mõjusid märgati ka teiste riikide kogemuste põhjal (Simonsen 2010: 589). Autori seisukohalt on eelnevas uuringus nimetatud suur hinnatundlikkus alla aastaste laste puhul seotud eelkõige laste vanusega. Lapse vanus on tööturule siirdumise ajastuse seisukohalt kindlasti üks oluline tegur. Samas mõjutab lapsevanemate sellekohaseid otsuseid suurel määral ka riigi pere- ja sotsiaalpoliitika. Näiteks Eestis ei toetada alla 1,5-aastaste laste koduvälist hoidu. Vaatamata sellele, kui oluline on tööhõive tase majandusele, on Eesti keskvalitsus lähtuvalt demograafilistest arengutest väärtustanud kodust hoidu ja kiindumussuhet lähedastega lapse kõige tundlikumal eluperioodil.

Eestis on Andres Võrk *et al.* (2014) läbi viinud aga uuringu, milles analüüsiti riiklike toetuste ja subsideeritud lasteaiakohtade maksumuse esmast mõju leibkondade vaesuse vähendamisele ja leibkonna jaoks tekkivatele tööturustiimulitele ning riigieelarve kuludele. Analüüsi tulemused näitasid, et lapsehoiutasu tõstmine mõjutab negatiivselt töötamise stiimuleid. Enim mõjutab kohatasu suurus ja tõus just alampalga saajate ning üksikvanemate vaesuse näitajaid

ja toimetulekut. Näiteks madalama sissetulekukvintili⁹ puhul moodustavad hüvitised ligikaudu 32,2% ning subsideeritud lapsehoiuteenuse väärtus ligikaudu 34% sissetulekust. Samuti tulenes analüüsist, et subsideeritud lasteaiateenuse rahaline koguväärtus on samaväärne lastega peredele suunatud rahaliste toetustega. Uuringu simulatsioonid kinnitasid lapsehoiuteenuse kasutajate sissetuleku suurusest lähtuvat kohatasu kujundamise vajadust.

Lapsehoiuteenuse subsideerimine (tarbija omaosaluse vähendamine) ei ole kättesaadavuse tagamise seisukohalt kõikidele peredele siiski piisav. Seega, lahendades ära lasteaiakohtade n-ö füüsilise kättesaadavuse probleemi, tuleb lapsehoiuteenuse poliitikat kujundades arvesse võtta ka teenuse kättesaadavuse teisi tegureid ja soodustavaid meetmeid (käsitletakse alapeatükis 2.3). Arvestada tuleb erineva toimetulekuga perede suutlikkusega teenuse eest tasuda. Järgnevalt analüüsitakse sotsiaalpoliitilisi meetmeid teenuse kättesaadavuse tagamiseks vähekindlustatud ja paljulapselistele peredele. Alustuseks tuuakse välja lastega perede vaesuse näitajad, st ulatus elanikkonnast, kes sõltuvad riigi sotsiaalpoliitikast ja kes vajavad abi ka lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamisel.

Eesti ühiskonnas on laste vaesuse probleem muutunud teravaks, millele on tähelepanu juhtinud nii asjaomased mittetulundusühingud kui ka rahvusvahelised organisatsioonid (nt OECD), samuti laste ombudsmani kohustusi täitev õiguskantsler. Eestis on olnud kõige suuremas vaesusriskis ühe täiskasvanu ja lapsega pered - suhtelise vaesuse määr 2011. aastal 32,6%. Vaesusriski suurendab ka rohkem kui kahe lapse olemasolu peres – suhteline vaesuse määr 2011. aastal 21,2%. (Investeerides lastesse ... 2014: 16-17) Eesti Statistikaameti (2016) andmetel oli 2014. aastal ühe täiskasvanuga pere suhteline vaesuse määr 38,8% ja kolme või enama lapsega peredes 26,2%. Seega on suhtelises vaesuses elavate perekondade osatähtsus kolme aastaga veelgi kasvanud. Eesti elanikkonnast tervikuna elas 2014. aastal suhtelises vaesuses 21,6%. Eelkooliealistest lastest (vanuses 0-6 eluaastat) elas aga suhtelises vaesuses 21,3%.

Laste heaolu tagamise küsimust on peetud oluliseks seetõttu, et laste hulk võrreldes täisealistega (töövõimelise, ent vananeva elanikkonna osaga) väheneb ja noortelt

⁹ Sissetuleku suuruse alusel grupeeritud elanikud (Eestis 5 kvintili)

oodatakse ühiskonna heaks üha suuremat panustamist. Seetõttu on oluline minimeerida laste hulka, kes lakkavad sotsiaalse tõrjutuse tõttu pingutamast, mis muudab abiandjate-abivajajate suhte veelgi ebasoodsamaks. Abivajavate noorte, kes ei omanda ühiskonnas andja rolli, probleemidega tegelemine nõuab ühiskonnalt suuremaid kulutusi, kui lapsele õigel ajal normaalsete kasvutingimuste loomine. (Kodukasvatus ja ... 2003: 15)

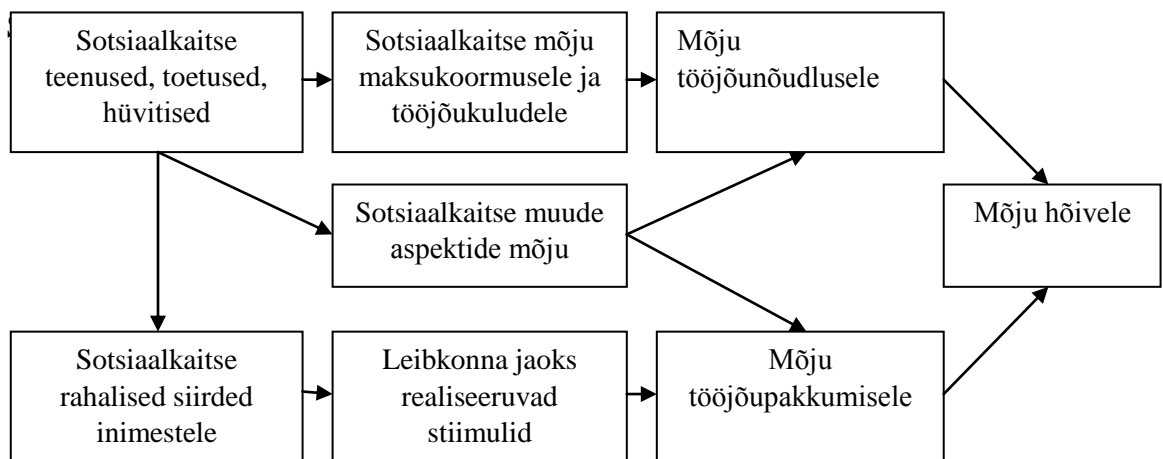
Sündmusi, mis seavad ohtu inimese põhivajaduste rahuldamise nimetatakse sotsiaalseteks riskideks. Sotsiaalseid riske juhitakse kolme strateegia abil: 1) ennetamine (nt haridus- ja tööturupoliitika), 2) pehmendamine (nt lastetoetused) ja 3) toimetulek (nt sotsiaalteenused, ühekordsed toetused). (Kuddo *et al.* 2002: 60) Eestis kasutatakse lastega perede sotsiaalsete riskide juhtimisel kõiki kolme, nii ennetavat, kui tagajärgedega tegelavat strateegiat. Eesti riik pakub lastega peredele universaalseid rahalisi peretoetusi (laste kasvatamise kulud on osaliselt jagatud kogu ühiskonna vahel) – lapsetoetus, lapsehooldustasu, paljulapseliste perede toetus, üksikvanematoetus; sissetulekust sõltuvaid toetusi - toimetulekutoetus, maksuvaba tulu; varasemast sissetulekust sõltuvaid toetusi - vanemahüvitis, rasedus- ja sünnitushüvitis; ning tasuta või rahaliselt toetatud teenuseid. (Investeeringes lastesse ... 2014: 11) Lisaks eelnevalt nimetatud toetustele võib valla- või linnavalitsus määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras (*Ibid.*: 18).

Järgevalt analüüsitakse lühidalt lastega peredele suunatud sotsiaalpoliitiliste meetmete mõjusid. Lapsehoiuteenuse pakkumise üheks peamiseks eesmärgiks on lapsevanemate tööhõives osalemise suurendamine ja vaesuse vähendamine. Seega peaks vähekindlustatud ja paljulapselistele peredele suunatud lapsehoiuteenuse kättesaadavust soodustavate meetmete mõjud olema sellised, et need ei vähendaks kõnealuste perede tööstiimuleid ja soovi pere toimetuleku heaks panustada.

Peamine vastutus oma laste kasvamise ja arendamise eest lasub lapsevanematel. Siiski on peresid, kes ei tee pingutusi pere elatustaseme tõstmiseks - kellele toetused mõjuvad pigem demotiveerivalt aktiivselt tööturul ja ühiskonnaelus osalemisele. Kuivõrd laste arengule ja ühiskonnale tervikuna on lapsehoiuteenus positiivsete mõjudega, on sotsiaalpoliitiliste meetmete kaudu eriti oluline tagada lapsehoiuteenuse kättesaadavus

ka vähekindlustatud peredele. Nagu eelnevalt toodud, on sotsiaalsüsteemide meetmete puhul oluline ka nende mõju, kuivõrd nähakse neid meetmeid sissetulekuna või ajutise abina. Seega on dilemmaks, mil määral ja milliste meetmetega toetada lastega peresid, et toetada ühtlasi ka nende perede püüdlusi paremale elule ning ka laste eluliste vajaduste rahuldamist ja arengut, sh lapsehoiuteenusosalemist.

Järgneval joonisel 2 on illustreeritud sotsiaaltoetuste ja -hüvitiste mõju tööhõivele.



Joonis 2. Sotsiaalkaitse mõju hõivele

Allikas: (Leetmaa *et al.* 2012: 10)

See, kas sotsiaalkaitssüsteemid aitavad kaasa tööturu paindlikkusele ja tööhõive kasvule või vastupidi, oleneb hüviste parameetritest ning hüviste korralduse ja finantseerimise vormist (Kuddo *et al.* 2002: 12). Rahaliste toetuste puhul saavad pered vabaduse tarbida kaupu või teenuseid, mida pere ise peab vajalikuks. Pakkudes aga teenuseid saab riik olla kindel, et selleks eraldatud raha kasutatakse sihipäraselt. (Vörk *et al.* 2014) Kokkuvõtvalt on lapsehoiuteenuse kättesaadavuse parandamiseks parimad sellised meetmed, mis tagavad abi sihtotstarbelise kasutamise. Lapsehoiuteenuse puhul on lisaks subsideerimisele positiivse mõjuga meetmed ka soodustused, mis muudavad teenuse hinna taskukohasemaks või vabastavad teenuse eest tasumisest. Üks võimalus on jätta laste hoiuprobleem lapsevanemate korraldada, makstes selleks toetust. Rahaliste toetustega võib aga kaasneda negatiivne mõju, nt tööstiimulite vähenemine ja ei ole tagatud ka see, et lapsevanemad kasutavad toetust sihtotstarbeliselt - panustavad kvaliteetsesse lapsehoiu korraldamisse. Seega on oluline leida tõhusad meetmed toimetulematute

ja vähekindlustatud perede laste arenguks vajalike tingimuste tagamiseks, sh lapsehoiuteenus osalemise suurendamiseks.

„Laste heaolu on tugeva ja terve ühiskonna alus.“ (Laste heaolu 2013: 3). Lapsehoiuteenus on vajalik ja positiivse mõjuga nii perede kui ühiskonna heaolule. Lapsehoiuteenus tagab lastele turvalise, arendava ja hariva hoidmise ning samuti ettevalmistuse järgnevateks eluetappideks ja olukordadeks elus. Seega on oluline, et kvaliteetne teenus oleks kättesaadav kõigile. Ühiskond peab lapsi, kui tuleviku kujundajaid, rohkem väärtustama.

2. LAPSEHOIUTEENUSE ARENDAMINE JA KÄTTESAADAVUS TARTUS

2.1. Lapsehoiuteenuse kättesaadavuse arengud

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse lapsehoiuteenuse kättesaadavuse arenguid ja olukorda Tartus.

Kõige vanemateks koolieelseteks kasvatusasutusteks olid lastevarjupaigad (*kinderbewahranstalten, infants-school*), kus hoolitseti kehvematest peredest pärit laste eest. Vastutasuks peavarjule ja toidule pandi lapsed tulutoovale tööle (ketramine, kudumine, sulgede noppimine jne), lastes vaheaegadel neil siiski ka mängida. Esmaste koolieelsete kasvatusasutuste tegevus põhines valdavalt eraalgatusel ja ei olnud riiklikult reguleeritud. Millisel määral need asutused olid hoolekandelised, mil määral kasvatuslikud, sõltus nende ülalpidajast. (Elango 2001: 219) Kui esimeste laste päevahoiuasutuste loomine oli tingitud ühiskonnas toimuvatest muudatustest (naiste suurem osalus tööturul, linnaelanike osakaalu kasv), siis edaspidi on hakatud järjest enam väärtustama teadmiste omandamist ja laste eakohaseid vajadusi. Lisaks eespool juba nimetatud linnastumise ja naiste tööhõive kasvule on kasvanud ka üksikvanemate ja üksikute laste osakaal, st lapsehoiuteenuse võimaldamine annab üksikvanematele võimaluse töötada ja seeläbi parandada pere toimetulekut ning üksikutel lastel arendada omaealistega suhtlemisel eluks vajalikke sotsiaalseid oskusi.

Alates taasiseseisvumisest hakkas Eestis lasteasutuste arv vähenema ja seda põhjusel, et emadele loodi võimalus jääda koju kuni lapse 3-aastaseks saamiseni. Seda võimalust paljud emad ka kasutasid (Õun 2012). Seejärel toimus sündimuse langus, mis koos rahvastiku arvu üldise vähenemisega vähendas sündinud laste arvu Eestis ligikaudu poole võtta. Selle tulemusena vähenes koolieelsete lasteasutuste arv taasiseseisvumise järel oluliselt. Viimastel aastatel on tõusnud nii lasteasutuste

arv kui ka lasteasutustes käivate laste arv. Eesti Statistikaameti andmetel oli 2014. aastal Eestis 653 koolieelset lasteasutust (võrdluseks - 1990. aastal 767 ja 2002. aastal 596 lasteasutust) ning 3-6-aastastest lastest käis koolieelsetes lasteasutustes 88%, 1-6-aastastest lastest 76% ja 0-2-aastastest lastest 34%. Tartus oli näiteks 2002. aastal 27 munitsipaallasteaeda ja neli eralasteaeda. 2016. a I kvartali seisuga on Tartus aga 30 munitsipaallasteaeda, sh viis lasteaeda pakuvad ka munitsipaal-lapsehoidu ning 11 eralasteaeda ja u 58 tegevusloaga eralastehoidu. Avaliku sektori poolt doteeritavad hoiuvõimalused Tartus on munitsipaallasteaed, -sõim ja -hoid; eralasteaed ja -hoid ning laps teise kohaliku omavalitsuse lasteaias. Järgnevalt hinnatakse lapsehoiuteenuse kättesaadavuse arenguid Tartus aastatel 2007-2014.

Alates 2006. aastast alustas linnavalitsuse haridusosakond lapsevanemate avalduste süstematiseerimisega (dokumendiregistrist negatiivse vastuse saanud kohataotluste järjestamisega). Varasemalt korraldasid lapsevanemate avalduste alusel kohtade jagamist lasteaedade direktorid (avaldused ja vastused registreeriti linnavalitsuse dokumendiregistri). 2007. aastal võttis haridusosakond kasutusele ühtse ja avaliku lapsevanemate avalduste registri. Sellest lähtuvalt analüüsitakse ka teenuse kättesaadavust alates 2007. aastast. Olukorra kujunemisest ülevaate saamiseks on tabelis 1 toodud andmed hoiuvõimaluste mahu kohta.

Tabel 1. Erinevate hoiuvõimaluste maht Tartus aastatel 2007-2014

	Munitsipaallasteasutus			Eralasteasutus			Kokku
	sõim	aed	kokku	hoid	aed	kokku	
2007	695	4132	4827	45	144	189	5016
2008	672	4252	4924	108	141	249	5173
2009	784	4309	5093	209	180	389	5482
2010	770	4446	5216	312	287	599	5815
2011	734	4554	5288	391	311	702	5990
2012	581	4694	5275	540	356	896	6171
2013	591	4835	5426	617	447	1064	6490
2014	451	4842	5293	507	577	1084	6377

Allikas: (Statistiline ülevaade Tartu 2007-2014), autori täiendatud.

Kui pöörata tähelepanu erasektori kaasamisele, siis 2007. aastal kasutas erasektori lapsehoiuteenust 189 last. 2015. aasta märtsi seisuga on erasektori abiga leidnud hoiukoha lasteaias või -hoius aga juba 1177 last. Seega on Tartu Linnavalitsuse ja erasektori koostöö olnud stabiilselt tõusutrendis ning arvestatav osa hoiukohtade

nõudlusest on rahuldatud erasektori abiga. Tabelis 2 on aastate 2007-2014 lõikes kõrvutatud andmed Tartus registreeritud lasteaiaaeglaste laste (vanuses 1,5-6 eluaastat), munitsipaallasteaia kohtade, lapsehoiuteenuse kasutajate (munitsipaal- ja eralasteaeadades) ja puuduolevate lasteaiakohtade kohta.

Tabel 2. Lasteaiaaeglaste lapsed, kohad munitsipaallasteaeadades, lapsehoiuteenuse kasutajad ja koha ootel lapsed Tartus aastatel 2007-2014

	1,5-3-aastased lapsed Tartus (ca)	3-6-aastased lapsed Tartus (ca)	Lapsi kokku	Kohti munitsipaallasteaias	Lapsehoiuteenuse kasutajad	Puuduolevad hoiukohad*
2007	1996	4506	6502	4931	5016	409
2008	2027	4641	6668	5131	5173	1011
2009	2237	4693	6930	5232	5482	1136
2010	2260	5017	7277	5365	5815	1283
2011	2336	5217	7553	5412	5990	1236
2012	2304	5435	7739	5458	6171	1230
2013	2074	5650	7724	5672	6490	1314
2014	1964	5459	7423	5564	6377	1109

Allikas: (Statistiline ülevaade Tartu 2007-2014, ettevõtluse osakonna registriteenistus, haridusosakond), autori koostatud; *2007-2010 detsembri seisuga, 2011-2014 jaanuari seisuga.

Aastate 2007-2014 lõikes oli kõige rohkem lasteaiaaeglaste lapsi Tartus aastal 2012 ja kõige suurem kohtade puudus aastal 2013. Alates 2014. aastast on näha laste arvu ja kohtade puuduse vähenemist (vt lisa 6). Alates 2014. aastast oli lasteaiakohtade puudus ainult sõimeealaste laste hulgas (vanuses 1,5-3 aastat). Kuid veel 2013. aastal oli puudu 140, 2012. aastal 261 ja 2011. aastal 321 lasteaiakohta 3-7-aastastele lastele. Samas ei kajasta tabelis 2 toodud andmed reaalselt kohtade puudust. Lisaks lapsevanematele, kes pole saanud oma lapsele soovitud ajal lasteaiakohta, on registrist jätnud ennast maha võtmata ka lapsevanemad, kes soovivad kohta mõnes teises lasteaias või eralasteaias käivale lapsele kohta munitsipaallasteaias.

Tabelis 3 on toodud 2014. aasta andmed laste arvu kohta erinevates lasteasutustes. Tabelit on täiendatud 2015. aasta märtsi andmetega, mis annab esmast informatsiooni lastevanemate eelistustest lasteaiakoha valikul pärast 2014/2015. õppeaastal toimunud lasteasutuste süsteemi kaasajastamist (munitsipaallasteasutuste kohatasu võrdsustamine eralasteaegade ja -hoidude kohatasuga; sõimekohtade nõudluse rahuldamiseks munitsipaalhoidude rajamine).

Tabel 3. Lapsed lasteaedades ja –hoidudes Tartus aastatel 2014-2015 (märtsi seisuga)

Lapsehoiu omandivorm ja liik	2014	2015
Lapsed munitsipaallasteaedades	5249	5724
Lapsed eralasteaedades	487	597
Lapsed munitsipaalhoidudes	-	306
Lapsed eralastehoidudes	583	580
Tartu lapsed teiste KOV-ide teenusel	305	320
Kokku	6624	7527

Allikad: (Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS) ja Tartu Linnavalitsuse haridusosakond), autori täiendatud.

Tabelist 3 on näha, et suurenenud on nii era- kui munitsipaallasteaedades käivate laste arv, kuid vastav trend on olnud nähtav ka varasematel aastatel (vt tabel 1 lk 37). Munitsipaallasteaedades on 2014. aastal võrreldes 2013. aastaga küll näha hoiuvõimaluste mahu vähenemist, kuid seda põhjustas rühmade ümberstruktureerimine (vt alapeatükk 2.2 lk 49). 2015. aasta märtsi seisuga on laste arv munitsipaal-lasteaedades suurem (5724), kui see oli 2013. aastal (5426). Kui varasematel aastatel oli erasektorilt teenuse ostmise peamiseks põhjuseks kohtade puudus, siis pärast kohatasude võrdsustamist ja kohtade puuduse vähenemist ka tõsiasi, et lapsevanemad on teenusega rahul. Samas erahoius käivate laste arv on jäänud sarnaseks 2014. aasta andmetega. 2014/2015. õppeaastast loodud munitsipaalhoiuse on aga leidnud koha juba 306 last. Autori seisukohalt on munitsipaalhoidude eeliseks erahoidude ees see, et munitsipaalhoiud on valdavalt loodud munitsipaallasteaedade juurde või nende eestvedamisel. See annab lapsevanematele kindlustunde teenuse kvaliteedi osas, kuivõrd hoidudele on leebemad nõuded ja erahoidude puhul varieeruvad tingimused kõige rohkem. Täpsemaid järeldusi vanemate eelistuste muutumises on aga vara teha. Vastav analüüs oleks õigem koostada u 3-5 aastat pärast muudatuste tegemist (nt 2020. aastal).

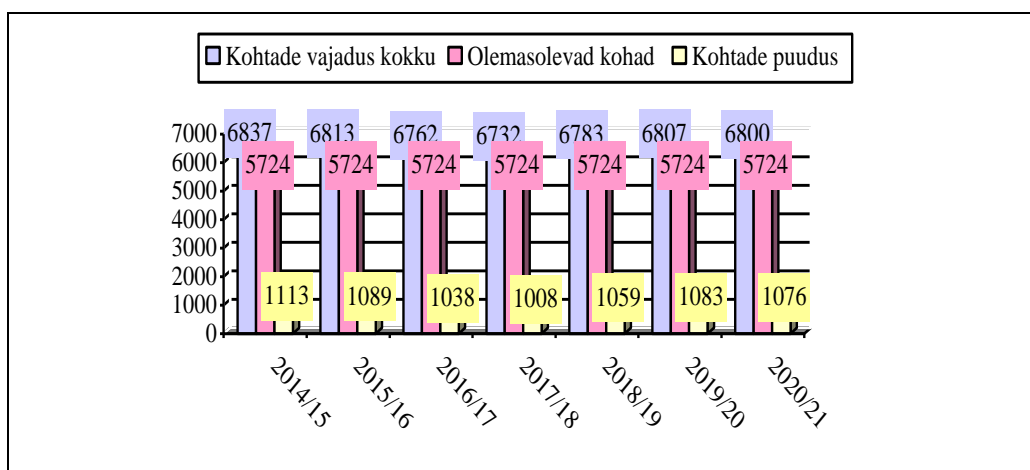
Lasteaiakohtade tagamiseks on vajalik eelnevalt prognoosida kohtade vajadus pikemas perspektiivis. Kuna meetmeid lasteaiakohtade juurdeloomiseks on erinevaid (uute hoonete rajamine, olemasolevate hoonete laiendamine, erasektori kaasamine jne), siis on ka erinev alternatiivsete meetmete kulukus. Kulukus ja kuluefektiivsus on aga üheks oluliseks kriteeriumiks probleemile lahendusvariantide valikul. Järgnevas tabelis 4 on toodud prognoos lasteaiakohtade vajaduse kohta Tartus kuni õppeaastani 2020/2021.

Tabel 4. Lasteaiakohtade vajadus Tartus õppeaastani 2020/2021

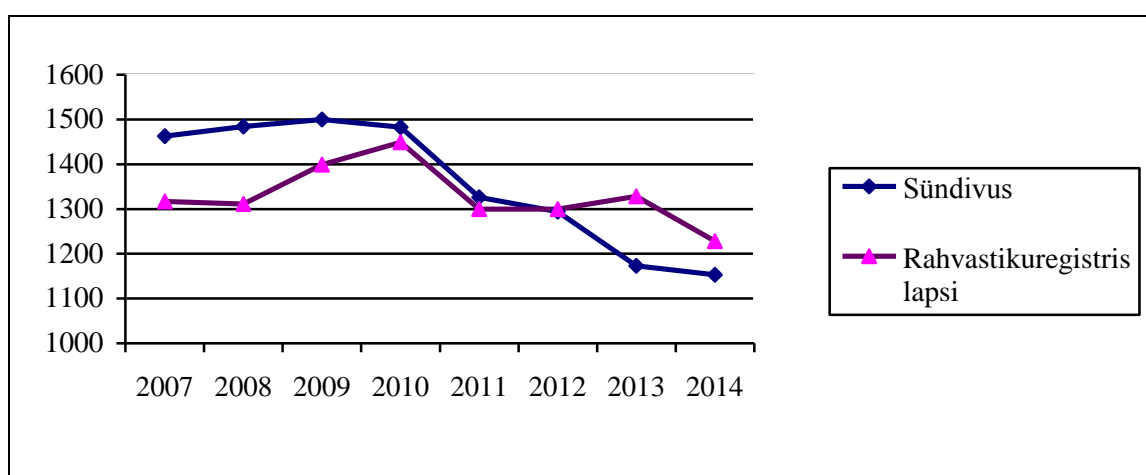
	1,5-2-a	2-3-a	3-4-a	4-5-a	5-6-a	6-7-a	Sõime- ealised	Aia- ealised	Kokku
2014/15	450	1184	1238	1322	1340	1303	1634	5203	6837
2015/16	455	1200	1258	1238	1322	1340	1655	5158	6813
2016/17	456	1213	1275	1258	1238	1322	1669	5093	6762
2017/18	456	1216	1289	1275	1258	1238	1672	5060	6732
2018/19	454	1215	1292	1289	1275	1258	1669	5114	6783
2019/20	450	1210	1291	1292	1289	1275	1660	5147	6807
2020/21	443	1200	1285	1291	1292	1289	1643	5157	6800

Allikas: (Tartu linna arengukava aastateks 2013-2020).

Nagu tabelist 4 näha, olulisi lasteaiakohtade nõudluse muutusi lähiaastatel oodata ei ole. Seega ei saa eeldada, et laste arvu vähenemise tõttu väheneb ka kohtade vajadus või et kohtade nõudlus suureneb. Samuti on ka näha, et sõimeealiste laste osas oleks reaalne kohtade vajadus aastani 2021 *ca* 1600-1700. Aiaealiste laste osas oleks prognoositav kohtade vajadus *ca* 5100-5200. Näiteks 2015. aasta märtsi seisuga oleks prognoositavaks munitsipaallasteaiakohtade vajaduseks õppeaastaks 2020/21 *ca* 1076 kohta (6800-5724). Sellise arvu munitsipaallasteaiakohtade juurdeloomiseks oleks vaja *ca* 9 uut lasteaeda (6-rühmalist, 20 last rühmas). Joonisel 3 on toodud munitsipaallasteaiakohtade vajadus tulevikus arvesse võttes hoiukohtade mahtu 2015. aasta märtsi seisuga.

**Joonis 3.** Lasteaiakohtade vajadus Tartus õppeaastatel 2014/2015 - 2020/2021 (autori koostatud).

Laste arvu suurenemise või vähenemise teguriteks on sündivus ning sisse- ja väljaränne. Sündide arv on Tartus küll vähenenud, kuid sisse- ja väljarände kaudu on laste arv mingis vanusegrupis kasvanud. Näiteks on haridusosakond toonud välja, et 2013. aastal oli Tartus sündide arv 1173, kuid 2014. aasta lõpu seisuga oli rahvastikuregistris juba 1328 Tartu sissekirjutusega 2013. aastal sündinud last (155 n-ö sisse- ja väljarändanud last). Samas on märgatav kasvutrend väikelaste Tartusse sisse- ja väljarände osas just lapsehoiuteenuse kasutamisele eelnevatel eluaastatel. Ka joonisel 4 on näha, et 2014. aasta andmete järgi on Tartusse registreeritud laste arv ületanud sündivust paar aastat varem (2012. aastal). Sama trend on nähtav ka 2013, 2012 ja 2011. aasta andmete alusel koostatud joonistel (vt lisa 7).



Joonis 4. Sündide arvu dünaamika 2007-2014 ja vastava sünniaastaga laste registreerimine Tartusse 31.12.2014. a seisuga
Allikas: (ettevõtluse osakonna registriteenistus), autori täiendused.

Laste sisse- ja väljarände näitajad suurenevad ajutiselt ja seda peamiselt linnalt saadava lapsehoiuteenuse kättesaamiseks. Tegelikult on sisse- ja väljarände näitajad Tartus vanusegrupis 0-6 aastat kokkuvõtvalt negatiivsed. Seda trendi kinnitavad ka järgnevas tabelis 5 toodud andmed.

Tabel 5. Tartu linna saabunud ja lahkunud väikelapsed (0-6-aastased) aastatel 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Linnast lahkunud	582	687	576	555	600	654	696	734
Linna saabunud	534	441	441	513	529	586	528	512
Rändesaldo	-48	-246	-135	-42	-71	-68	-168	-222

Allikas: (Tartu Linnavalitsuse ettevõtluse osakonna registriteenistus), autori koostatud.

Seega sündivuse ning sisse- ja väljarände näitajad, Tartus toimiv hea koostöö erasektoriga ja kaasajastatud lasteasutuste süsteem, sh rahastamissüsteem, annab alust eeldada, et kohtade puudujääk ei kujune mõjutegurite samaks jäämisel varasematele analüüsidele vastavaks.

Alates 2015/2016. õppeaastast on Tartus erasektori kaasamisel vajalikud lasteaiakohad tagatud. Samas ei ole kõik lapsevanemad saanud kohta soovitud lasteaias (pere lapsed ühes lasteaias; laps töökoha, mitte elukoha lähedal lasteaias vms). Ka kesklinna piirkonnas on nõudlus kohtade järele suurem, arvesse võttes lapsevanemate logistilisi eelistusi. Lapsehoiuteenuse kvaliteedi seisukohalt on üheks probleemiks suured lasteaiarühmad. 3-7-aastaste laste puhul on ette nähtud 20-kohalised rühmad (aiarühmas – 20 last, sõimerühmas 14 last, liitrühmas – 18 last). Hoolekogude nõusolekul on aga rühmade tavapäraseks suuruseks kujunenud 24 last rühmas. Nagu alapeatükis 1.2 sai käsitletud (vt lk 16-17), on rühmade suurusel lastele (nt keskendumisvõimele, suhtlemisaktiivsusele, tähelepanu saamisele) ja ka hoidjate töökvaliteedile oluline mõju. Seega saab öelda, et osaliselt on kohtade puudus likvideeritud teenuse kvaliteedi arvelt. Kui praeguste prognooside kohaselt ei ole märgata laste arvu suurenemist, oleks autori seisukohalt vajalik hakata vähendama rühmade suurusi. Rühmade suuruse vähendamine aga suurendab lasteaiakohtade vajadust. Kohtade juurdeloomise variantide kulukust on analüüsitud alapeatükis 2.2.

Üheks teemaks on ka lasteaias ning lastehoiu kvaliteedi erinevuse küsimus ja sellest tulenev kahtlus, kas lapsehoiuteenuse kättesaadavust on parandatud lastehoidude loomisega ja doteerimisega teenuse kvaliteedi arvelt. Autori seisukohalt ei ole see kahtlus valdavalt tõene. Lastehoidudele on nõuded küll leebemad, kuid siiski peavad ka nemad juhinduma paljudest kvaliteeti tagavatest nõuetest. Nagu alapeatükis 1.1 (vt lk 12) sai käsitletud, kehtivad erivanuses lastele erinevad arengutingimused. Kuni 3-eluaastani on lapsel pigem oluline õppida läbi mängimise ja juhinduda teatavast rutiinist. Alates 3-eluaastast on aga oluline loovuse igakülgne arendamine. Lapsehoiud on mõeldud sõimeealistele lastele ja enamasti alates 3-eluaastast minnaksegi üle lasteaiarühmadesse. Kui varasemalt oli mõningaid probleeme erahoidude kvaliteediga (ruumid, õueala jms), siis nüüd on eralastehoidudele lisandunud ka munitsipaalhoiud. Selle kaudu on suurenenud ka konkurents turul, mis ühtlasi soodustab teenuse kvaliteedi

paranemist. Sealjuures ei kehti arusaam, et lapsehoid pakub ainult hoiuteenust. Lastehoidudes pakutakse samuti lapsi arendavaid tegevusi – tegevusi, mis suurendavad teadmisi ja oskusi ning õpetavad ka käitumisnorme. Seega alusharidust¹⁰ ei omandata ainult lasteaias, vaid eakohaseid meetodeid kasutades ka lastehoius.

Kokkuvõtvalt võib rühmade suuruse vähendamine, lasteasutuste renoveerimise ja kaasajastamise vajadus, teenuse kasutajatele sobivas piirkonnas teenuse pakkumine ja muutused koostöös erasektoriga tuua taas päevakorda lasteaiakohtade puuduse. Kohalikul võimul on vajalik tagada valmisolek olukorra muutustele reageerimiseks ja probleemidele lahenduste leidmiseks, kuivõrd lapsehoiuteenuse näol on tegemist ühiskonna jaoks märkimisväärselt positiivsete mõjudega nagu ka 1.2 alapeatükis on käsitletud. Lasteaiakohtade kättesaadavust mõjutab ka teenuse kasutajate suutlikkus teenuse eest tasuda. Viimast analüüsitakse lähemalt alapeatükis 2.3.

Hoiukohtade tagamisel ja teenuse kvaliteedi parandamisel tuleb lisaks suurtele investeerimiskuludele arvesse võtta ka uute hoonete ja lasteaedade mehitamis- ja ülalpidamiskulud, samuti olemasoleva lasteaedade võrgustiku kulud (nt renoveerimise vajadus, töötajate palkade tõstmine jne). Erinevate hoiukohtade tagamise variantide kulukusest ja rahastamisest tuleb lähemalt juttu järgmises alapeatükis 2.2.

2.2. Lapsehoiuteenuse rahastamise võimalused ja probleemid

Käesolevas alapeatükis käsitletakse peamiselt rahastamise võimalusi ja probleeme lapsehoiukohtade kättesaadavuse tagamisel. Kõigepealt analüüsitakse lasteaiakohtade juurdeloomise erinevate variantide kulukust ja kohtade ülalpidamiskulusid. Seejärel analüüsitakse lapsehoiukohtade juurdeloomise rahastamise võimalusi ja probleeme.

Pikemaajaliste plaanide tegemisega, näiteks lapsehoiukohtade loomisel, kaasneb ka vajadus aegajalt tehtud plaane uuesti hinnata ja korrigeerida. Plaanides muudatuste tegemisel on üheks oluliseks aluseks kuluefektiivsus, sh arvesse võttes muutusi lasteaiakohtade nõudluses ning majanduskonjunktuuris ja eelarvelistes võimalustes.

¹⁰ Alusharidus on teadmiste, oskuste, vilumuste ja käitumisnormide kogum, mis loob eeldused edukaks edasijõudmiseks igapäevaelus ja koolis (Koolieelse lasteasutuse ... 1999)

Tartu linna arengukavas 2013-2020 oli täiendavate lasteaiakohtade loomine planeeritud järgnevalt: 1) lasteaed Rukkilill juurdeehitus (120 kohta), 2) Kulli tn uus lasteaed (160 kohta), 3) Pepleri tn uus lasteaed (100 kohta), 4) Oa tn uus lasteaed (100 kohta), 5) Uue tn uus lasteaed (240 kohta), 6) Ihastesse uus lasteaed (120 kohta), 7) kesklinna uus lasteaed (160 kohta). 2015. aasta arengukava muudatustega seati prioriteetideks aga järgmised objektid: 1) Kesklinna Lastekeskus (80 kohta); 2) Kesklinna Lastekeskuse juurdeehitus (40 kohta); 3) Pepleri tn lasteaed (160 kohta); 4) Ploomi tn lasteaed (120 kohta). Seega on plaanides toimunud märkimisväärsed muutused. Kuigi kesklinna oleks uut lasteaeda vaja (nõudlus - 3 last kohale), seda plaani enam prioriteetide hulgas pole (v.a lisanduvad 40 kohta Kesklinna Lastekeskusesse). Põhjuseks on kesklinna hoone rajamise kulukus ning sobiva maa-ala leidmise ja lastele sobiva keskkonna loomise keerukus. 2016. a seisuga on nii Kesklinna Lastekeskuse juurdeehituse kui uue Pepleri tn lasteaia valmimise tähtjaks määratud 2016/2017. õppeaasta algus. Järgnevalt hinnatakse uute lasteaedade ehitamise ja sisustamisega kaasnevad kulused.

Viimati Tartus 2010. aastal valminud uue lasteaia (Tartu Lasteaed Klaabu) maksumuseks kujunes linnavarade osakonna arvutuste järgi u 2,3 mln eurot. Ehituslikud eeltööd (sh projekteerimine, ehituslikud uurimistööd, ekspertiisid, keskkonnamõjude hindamine) maksid u 120 tuh eurot; ehitustööd (sh hoone ehitus, parkla ja juurdepääsuteede väljaehitamine, omanikujärelevalve, autorijärelevalve, liitumised kommunikatsioonivõrkudega) u 2 mln eurot ja sisustamine 188 tuh eurot. Viimati valminud lasteaia maksumusele ja ehitushindadele tuginedes prognoosis 2014. aasta I kvartalis linnavarade osakond uue 120-kohalise lasteaia (algselt plaanis olnud ja 2015. aastal valmima pidanud Rukkilille lasteaia) maksumuseks u 3 mln eurot. Sama suure lasteaia maksumuseks valmimisega aastatel 2016-2017 prognoositi u 3,5 mln eurot.

Ehitushindade tõus on olnud periooditi erinev. Majandussurutisele järgnenud aegadel on olnud ka perioode, kus ehitushind on hoopis langenud. Samuti ei pruugi vähempakkumiste kaudu saadud objekti maksumus kajastada objekti reaalselt turupõhist maksumust. Alapakkumiste korral on sellistesse töödesse n-ö sisse kirjutatud alltöövõtjatele tööde eest tasumata jätmine ja riigile mingis ulatuses maksude maksmata jätmine. Üheks ehitushindasid mõjutavaks teguriks on ka Euroopa struktuurifondi rahade liikumise perioodid, mis elavdavad ehitust ja seeläbi tõstavad hindasid.

Praeguses majanduslikus olukorras on arvatud orienteeruvaks ehitushindade tõusuks u 6-8% aastas ja näiteks 2015. aasta keskmiseks ehitushinnaks oli 1400-1500 eurot/m². Ehitushind kujuneb aga paljude erinevate tegurite mõjul. See oleneb hoone otstarbest, samuti konstruktsioonide ja tehniliste süsteemide keerukusest, projekteeritavast energiaklassist, hoone suurusest, ruumide paigutusest, objekti asukohast jne. Arvesse võttes keskmist ehitushinda ja hindade tõusu on autor järgnevalt arvutanud 120-kohalise ning 2015. aastal valmima pidanud lasteaia prognoositava maksumuse, võrdluseks linnavarade osakonna prognoos - 3 mln eurot. Seejärel on arvatud ka reaalselt 2016. aastal ehitatava lasteaia prognoositav maksumus, võrdluseks linnavarade osakonna prognoos - 3,5 mln eurot.

Lasteaiahoone ehitus 2010. aastal maksis Klaabu lasteaia puhul u 1,9 mln eurot. Ruutmeetri maksumuseks kujunes 2040 m² hoone puhul u 930 eurot. Arvesse võttes 2015. aasta keskmist ehitushinda 1400-1500 eurot/m², oleks hoone prognoositavaks maksumuseks 2015. aastal kujunenud u 2,86-3,06 mln eurot. Ülejäänud kulud (ehituse ettevalmistus, parklate väljaehitamine, järelevalve, kommunikatsioonid, sisustamine jms) on arvatud eraldi, kuna nende kulude kallinemine aastas ei ole valdavate kuluartiklite lõikes võrreldav ehitushindade kallinemisega. Ehitushindade suurem tõus on tingitud lisaks materjalide ja parema energiatõhususe saavutamise seotud hinnatõusule ka tööjõu kallinemisega. Teadaolevalt on paljud ehitusfirmad ja –töölised leidnud rakendust paremini tasustatavatel objektidel väljaspool Eestit (peamiselt Põhjamaades) ja arvesse võttes kohapealset tööjõupuudust, on ehitusfirmad olnud sunnitud oma töötasusid korrigeerima.

Klaabu lasteaia valmimise ülejäänud kulud (v.a hoone ehitus) olid ligikaudu 0,42 mln eurot. Kui lähtuda aastate 2010-2015 tarbijahinnaindeksi muutusest – 11,5%, oli ülejäänud kulude maksumuseks 2015. aastal ligikaudu 0,47 mln eurot ning objekti kogumaksumuseks seega u 3,3-3,5 mln eurot. 2015. aastal ühtegi uut lasteaeda Tartus vaatamata esialgsetele plaanidele ei valminud. Ühe lasteaia ehitamise asemel otsustati rekonstrueerida ühte vana – Kesklinna Lastekeskust ja projekteerida uut Pepleri tn lasteaeda. Pepleri tänava lasteaiahoone ehitamisega on plaanis alustada 2016. a suvel. Järgnevalt on toodud autori arvutused 2016. a ehitatava lasteaia ehituskulude kohta.

Proгноосидес ehitushindade kallinemise (tööjõu kallinemine, energiatõhususe nõuete täitmine, materjalide kallinemise jne) 6% võrra (1484-1590 eurot/m²), tuleks hoone ehitusmaksumuseks u 3,03-3,24 mln eurot. Lisades ülejäänud kulud (2015-2016 prognoositav tarbijahinnaindeksi muutus on negatiivne, ei prognoosi hinna tõusu) u 0,47 mln eurot, läheks objekt 2016. aastal prognoositavalt maksma ligikaudu 3,5-3,7 mln eurot. Objekti tegelik maksumus selgub hankega ning ette võib tulla nii objekti kallinemist kui odavnemist (mingid objekti eelarveosad suurenevad, mingid vähenevad). Kui uue lasteaia rajamise maksumuseks kujuneb nt 3,5 mln eurot, teeb see ühe lasteaiakoha juurdeloomise maksumuseks ligikaudu 29 tuh eurot (3 500 000/120). Järgnevas tabelis 6 on kõrvutatud 2010. aastal valminud lasteaia ehituskulud 2015. ja 2016. a prognoositud ehituskuludega.

Tabel 6. 120-kohalise lasteaia prognoositavad ehituskulud Tartus 2015-2016

Lasteaia ehituskulud	2010	2015*	2016*
Hoone ehitusmaksumus (milj eurot)	1,9	2,9-3,1	3,0-3,2
Ehitushind (eurot/m ²)	930	1400-1500	1484-1590
Ülejäänud kulud (milj eurot)	0,42	0,47	0,47
Kulud kokku (milj eurot)	2,3	3,3-3,5	3,5-3,7

Allikas: (2010. aasta andmed linnavarade osakonnalt), * autori arvutused.

Eelnevas alapeatükis 2.1 sai tõdetud, et ühe võimalusena lasteaiakohtade puuduse vähendamisel on kasutatud lasteaiarühmades laste arvu suurendamist, st kohtade kättesaadavust on parandatud teenuse kvaliteedi arvelt. Tuues näiteks kuue aiarühmaga lasteaia, kus kõikides rühmades on 20 lapse asemel 24 last, käib lasteaias ettenähtust 24 last rohkem. Kui 6-rühmalise lasteaia koha juurdeloomise maksumuseks on ca 29 tuh eurot (120 last), siis 24 lapsele lasteaiakoha juurdeloomise kulu oleks suurusjärgus 696 tuh eurot. Samas on lasteaedades erinevat liiki rühmad ning ettenähtust suuremate rühmade probleem on lasteaedade lõikes erinev. Seega on ka rühmade suuruse vähendamisega tekkivad kulud väiksemad, kui eelnevas näites toodud kalkulatsioonid. Täpsete kalkulatsioonide tegemiseks on vaja informatsiooni iga lasteaia kohta eraldi ja lasteaia ehitamise maksumust. Vastav analüüs tuleks teha koos uue lasteaiakohtade vajaduse prognoosiga. Kui praegu on ca 20% lapsehoiuteenuse nõudlusest rahuldatud erasektori abiga ja kohtade puudust otseselt ei ole, siis uute lasteaedade ehitamise kavandamisel tuleb eesmärgiks võtta ka rühmade suuruse vähendamine Tartu lasteaedades.

Üheks arutelu teemaks uute lasteaedade ehitamisel on nende vajadus tulevikus, kui laste arv väheneb. Samas on linnal võimalus kasutada endale kuuluvaid hooneid ka mõne teise avaliku teenuse pakkumise otstarbel. Eakate inimeste osakaalu suurenedes, sh laste kui ülalpidajate arvu vähenedes, kasvab ka nõudlus eakatele mõeldud teenuste järele. Lastele kohandatud hooned ja ruumid peaksid olema kergesti kohandatavad ka eakatele inimestele, näiteks pansionaatideks või hooldekodudeks. Järgnevalt analüüsitakse erasektorilt ruumide rentimise kulusid.

Alternatiivne võimalus lasteaiakohtade juurdeloomisel uue hoone ehitamisele on ruumide üürimine. Haridusosakonna (2014 I kvartal) informatsiooni kohaselt läheks 6-rühmalise (120-kohalise) lasteaia jaoks sobilike ruumide viieks aastaks üürimine maksma ligikaudu 0,57 mln eurot (Eerika tee 1 näitel), st aastas 114 tuh eurot. Ühe lasteaiakoha üürimise kulu oleks aastas seega u 950 eurot. Samas on probleemiks lasteaia jaoks sobilike ja piisava suurusega hoonete kättesaadavus üüriturul. Samuti on Eerika tee 1 hoone 1200 m², st väiksem, kui uute lasteaedade ehitamisel optimaalseks peetav hoone suurus (nt Klaabu lasteaed on 2040 m²). Kui võtta üürihinnaks 8 eurot/m², siis oleks orienteeruv üürikulu 2040 m² hoone puhul aga juba u 196 tuh eurot aastas. Üürikulu planeerimisel tuleb arvesse võtta ka üürihindade võimalik suurenemine. Osapoolte kohustuste ja õiguste fikseerimiseks sõlmitakse tähtajalised lepingud. Tähtaja möödumisel ja üüri suhte pikendamisel korrigeeritakse ka üürihindasid. Tartu linn on lepingutes fikseerinud üüri korrigeerimise tarbijahinnaindeksi muutust arvestades, kuid mitte rohkem kui 4% aastas. Tabelis 7 on toodud Statistikaameti andmed tarbijahinnaindeksi muutuste kohta aastatel 2004-2014.

Tabel 7. Tarbijahinnaindeksid (THI) aastatel 2004-2014 ja nende keskmine

	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	Keskmine
THI (%)	4,1	4,4	6,6	10,4	-0,1	3	5	3,9	2,8	-0,1	4

Allikas: (Eesti Statistikaamet), autori koostatud.

Nagu tabelist näha, on leitud keskmine tarbijahinnaindeks sarnane lepingutes sätestatud piirmääraga. Suurimad muutused tarbijahinnaindeksis on toimunud majandusbuumi, majandussurutise ja euro kasutusele võtmise, samuti EL riikide majanduskasvu taastamise ebakindluse ning toorme ja toidu hindade languse mõjutustel.

Lisas 8 on toodud pikemaajalisem üürihindade kujunemine 1200 m² ja 2040 m² hoone üürimisel. Kui üürileping on sõlmitud viieks aastaks, siis lepingu pikendamisel kohustub linn alates kuuendast aastast üüritasu korrigeerima. Üürikulu kogumaht saavutab uue hoone ehitusmaksumuse (2015. aastaks prognoositud 3,5 mln eurot) 1200 m² hoone puhul u 22 aastaga ja 2040 m² hoone puhul u 15 aastaga. See, kui tasuv on ruume üürida, oleneb sellest, kui pikaajaliselt neid ruume vajatakse. Lisaks üürikulule lisanduvad veel hoone sisustamise ja lasteaia mehitamise ning ülalpidamise kulud. Autori seisukohalt on erasektorilt ruumide üürimine otstarbekas ainult lühemaajalise lasteaiakohtade puuduse probleemi (nt vanade lasteaedade renoveerimine) lahendamisel ja väiksemate üüripindade puhul. Seda eriti veel tingimustes, kus EL toetusfondi vahendite kasutamisel on linnal võimalus 3,5 mln lasteaed ehitada kõigest u 0,53 mln euro eest (15% omaosalus). Ligikaudselt sama suure summaga saab eraturult ruume (2040 m²) üürida ainult kolmeks aastaks ja seejärel ollakse endiselt kohtade puuduse probleemi ees.

Järgnevalt analüüsitakse alternatiivse võimalusena lisaks uute hoonete ehitamisele ja ruumide üürimisele ka erasektorilt teenuse ostmist. Võrdluspildi loomiseks on tabelis 8 võrreldud erinevate alternatiivsete hoiukohtade ülalpidamiskulusid linnale aastatel 2014 ja 2015. Tegemist on kulude kavandamisega (eelarve koostamisega), mitte püsiva ja igal ajal kehtiva ülalpidamiskulu näitajaga.

2014. aasta linnaeelarves planeeritud lasteaedade põhitegevuse kulud:

- munitsipaallasteaedade ülalpidamine u 13,6 mln eurot (5672 last);
- eralasteaedade toetus 1,32 mln eurot (630 last);
- lapsehoiuteenuse toetus 1,06 mln eurot (670 last);
- lapsed teistes KOV-es, tasaarveldused 0,74 mln eurot (291 last).

2015. aasta linnaeelarves planeeritud lasteaedade põhitegevuse kulud:

- munitsipaallasteaedade ülalpidamiskulud u 15,5 mln eurot (5564 last);
- munitsipaalhoiu ülalpidamiskulud 0,583 mln (308 last);
- eralasteaedade toetus u 1,47 mln eurot (640 last);
- lapsehoiuteenuse toetus u 1,54 mln eurot (670 last);
- lapsed teistes KOV-tes, tasaarveldus 0,79 mln eurot (290 last).

Tabel 8. Lasteaiakoha ülalpidamiskulu Tartu lasteaedades ja -hoidudes aastatel 2014 ja 2015, eurot aastas

	Munitsipaal- lasteaed	Munitsipaal- hoid	Eralasteaed	Eralastehoid	Laps teises KOV-es
2014	2400	-	2100	1590	2540
2015	2780	2770	2292	2298	2730

Allikas: (Tartu linna eelarve 2014 ja 2015), autori arvutused.

Saadud tulemused on ligikaudsed, kuna lapsehoiuteenust kasutavate laste arv on pidevalt muutuv. Näiteks Statistiline ülevaade Tartu 2014 alusel kasutas 2014. aastal lapsehoiuteenust munitsipaallasteaedades hoopis 5293 last, mis teeb munitsipaal-lasteaiakoha maksumuseks 2569 eurot. Olenevalt lasteaia suurusest oli haridusosakonna andmetel 2014. aastal lasteaikoha maksumus linna lasteaedades vahemikus 137-240 eurot lapse kohta kuus (vt lisa 9).

Lasteaiakoha ülalpidamiskulu lapse kohta suurenes 2015. aastal võrreldes 2014. aastaga eelarve eraldiste, sh erasektorile toetuste suurendamise tõttu. Lisaks vähenes munitsipaallasteaedades kohtade arv (ühes lasteaias suleti üks liitrühm, ühes lasteaias asendus sobitusrühm tasandusrühmaga, 17 lasteaias asendus aiarühm sõime- või liitrühmaga ning viies asutuses täpsustus laste arv sõime-, aia- või erivajadustega laste rühmas). Erasektorilt teenuse ostmiseks on linnavalitsus välja töötanud eralasteaia- ja hoiu toetamise süsteemi: baastoetus¹¹ + lisatoetus + lapsevanema omaosalus.

Linna baastoetust saavad kõik lapsehoiuteenust pakkuvad eraettevõtjad. Lisatoetust saavad need eralasteasutused, kus viiakse vanema poolt kaetava osa määr 15%-ni töötasu alammäärast. Järgnevalt on esitatud 2015. aasta eralasteaia toetamise skeem (eurot kuus): sõimeealine 191 / aiaealine 166 + 58,50 + 58,50.

Seega linna jaoks eralasteaia toetamise kulu olenevalt lapse vanusest oli 2015. aastal kas 249,50 või 224,50 eurot kuus. Lisaks baastoetusele maksab linnavalitsus ka

¹¹ Linnavalitsuse kinnitatav kuumäär ei või olla väiksem Tartu koolieelsete munitsipaallasteasutuste keskmisest lasteaikoha kuumaksumusest. Tartu koolieelsete munitsipaallasteasutuste keskmise lasteaikoha kuumaksumuse arvutamiseks jagatakse Tartu linna eelarves alushariduse tegevusala all kinnitatud tööjõu- ja majanduskulud, millest on maha arvatud vanema poolt kaetav osa, riigieelarveliste eraldiste arvelt kaetavad kulud, lasteasutuste hoonega seotud kasutusrendi kulud, laste toitlustamise osutamisega seotud kulud, tasuliste teenuste eest saadud tulud, Tartu koolieelsetes munitsipaallasteasutustes kinnitatud õppekohtade koguarvu ja kalendrikuude arvuga (lisaeelarvega tehtud muudatusi ei arvestata).

investeermistoetust (2014. aastal kokku 178 312 eurot). Alljärgnevalt on esitatud erahoiu toetamise skeem (eurot kuus): sõimeealine 162 / aiaealine 141 + 58,50 + 58,50. Seega erahoiu toetamine maksis linnale kas 220,50 või 199,50 eurot kuus.

2015. aastal tegi see olenevalt lapse vanusest lasteaiakoha maksumuseks linnaga koostööd tegevas eralasteaias 2994 või 2694 eurot ning erahoius vastavalt lapse vanusele 2646 või 2394 eurot. Erinevus tabeli 8 (väiksemad kohamaksused) andmetega tuleneb eralasteaedadest, kes saavad linnalt ainult baastoetust (ei saa lisatoetust, kuna ei ole viinud lapsevanemate kohamaksu suurus 15%-ni alampalgast või need lasteaiad, kes on kahe viimase aasta jooksul saanud investeeringutoetust). Samuti tuleneb erinevus sellest, et eelarvesse kavandati väiksemad toetuste määrad (nt eralasteaedades vastavalt vanusele 184 ja 160 eurot), kui tegelikult 2015. aasta alguses kehtestati. Järgnevalt on toodud kokkuvõttev tabel 9 lasteaiakohtade juurdeloomise (ruumide hankimise) kulukuse kohta 2015. aasta andmete baasil.

Tabel 9. Lasteaiakohtade juurdeloomise alternatiivsete võimaluste kulud linnavalitsusele, eurot

Lasteaia ehitamine		Lasteaia ehitamine EL toetusfondi vahenditega	Ruumide üürimine erasektorilt, aastas		Teenuse ostmine erasektorilt
2015	2016		1200 m ²	2040 m ²	
3 mln (linnavarade osakonna arvutused) 3,3-3,5 mln (autori arvutused)	3,5 mln (linnavarade osakonna arvutused) 3,5-3,7 mln (autori arvutused)	0,525 mln (15% kogu-maksumusest – 3,5 miljonist)	ca 114 tuh 3,5 mln ca 22 aasta möödumisel	ca 196 tuh 3,5 mln ca 15 aasta möödumisel	Uute aiakohtade juurdeloomisel investeeringutoetus*

Allikas: (linnavarade osakond, haridusosakond), autori koostatud; *tingimus - lapsevanema kaetava osa suurus kuni 15% kuupalga alammäärast.

Arvesse võttes lasteaiakohtade nõudluse kõikumisi ja vahendite piiratust on linnal kasulik teatav osa nõudlusest rahuldada koostöös erasektoriga. Erasektori doteerimine lapsehoiuteenuse pakkumisel on linnale lühemas perspektiivis soodne lahendus. Enamus nõudluse rahuldamisest peab aga jääma avaliku sektori kanda. See annab avalikule sektorile eelise saada erasektoriga läbirääkimistel paremad tingimused, sh väiksemad kulud teenuse kättesaadavuse suurendamisel. Nagu alapeatükis 1.2 sai käsitletud, on lapsehoiuteenuse korraldamise puhul avaliku sektori sekkumise aluseks

turumajanduslikes tingimustes toimiv teenuse alapakkumine (erasektori prioriteet on kasum, mitte positiivsed välismõjud ühiskonnale). Seega on arusaadav, miks enamus lapsehoiuteenuse pakkumisest peab jääma avaliku sektori kanda. Samuti on lapsehoiuteenuse mõjudel lapsele (käsitletud alapeatükis 1.1) olulisteks teguriteks teenuse kvaliteet, süsteemne kooliks ettevalmistamine ja eelkõige stabiilsus, mida avaliku sektori poolt pakutav lapsehoiuteenus ka tagab.

Võimalike variantidena lasteaiakohtade juurdeloomiseks ja rahastamiseks arutas Tartu koolieelsete munitsipaallasteasutuste kaasajastamiseks moodustatud töörühm (2014. a jaanuar-märts) veel teisaldatavate moodulehitiste paigaldamist lasteaedade juurde ning ka toetuse maksmist otse lapsevanematele (1,5-3-aastase lapse puhul). Moodulite üürihind jäi vahemikku u 10-12 eurot/m². Arvesse võttes üüripindade hindasid Tartus (5-8 eurot/m²), ei olnud moodulite üürihind arvestatav võimalus. Toetuse maksmine otse lapsevanemale (tagantjärele pärast teenuse kasutamist kuludokumentide alusel) nõuaks aga suuri administreerimiskulusid (andmete kontrollimine, lepingute sõlmimine jne) ja ei pruugiks alandada hinda lapsevanema jaoks. Palju on lapsevanemaid, kes ei tahagi oma last kõnealuses eas koduvälisesse hoidu panna (vt ka tabel 2 lk 38). Toetuse rakendamisel suureneksid kulud linnale lisaks registris lasteaiakoha ootel olevate laste ka eelnimetatud laste võrra. Tegemist oleks n-ö täiendava lapsetoetusega, mida Tartu linnavalitsus oma eelarvest juba maksab. Olulisem on aga see, et toetuse maksmisel otse lapsevanemale (käsitletud alapeatükk 1.3 lk 34) ei saa olla kindel, et kõigi toetuse saajate poolt oleks lapsele tagatud piisav hoiukvaliteet, sh lapsega piisav ja arendav tegelemine, eakaaslastega suhtlemise võimaldamine jne. Ühtlasi oleks tulemuseks ebaühtlane ettevalmistus järgnevateks etappideks hoiu- ja haridusasutustes.

Järgnevalt analüüsitakse lapsehoiuteenuse kättesaadavuse parendamise rahastamise võimalusi ja probleeme ning lasteaedade ülalpidamiskulude vähendamise võimalusi ja nende mõjusid.

Lasteaiakohtade puuduse likvideerimiseks vajalike lisarahade peamised allikad on linnaeelarve (tulude kasvu või teiste valdkondade arvelt), keskvalitsuse toetused, EL toetused, kokkuhoiuvõimalused süsteemi sees (töökorralduse efektiivsemaks muutmine), lisateenused täiendava omatuluna ja teenuse kasutaja (lapsevanema) kohatasu.

Tartu linnaeelarves on viimase kümne aasta lõikes lasteaedade põhitegevuse ja investeerimise kuludeks planeeritud keskmiselt 13,5% eelarve kogumahust. Lisas 10 on välja toodud aastate 2006-2015 linnaeelarve mahud, sealjuures lasteaedade tegevuskulud, investeerimiskulud ja kulude osakaalud eelarves. 2015. aastaks oli lasteaedadele planeeritud rahalisi vahendeid 16,4% eelarve mahust. Ainuüksi hariduskulud (nii põhitegevuse kui investeerimise kulud) moodustasid 2015. aastal 50,5% eelarve mahust. Seega on oluline osa eelarvest planeeritud ühe valdkonna kulude katmiseks ja kulude suurendamine ei ole eriti reaalne. Seetõttu tuleb ka lasteaiakohtade kättesaadavuse tagamisel lisaks kohtade vajaduse prognoosimisele hoolikalt kalkuleerida kohtade juurdeloomise alternatiivsete variantide kulukust, teenuse rahastamise võimalusi ja leida optimaalne lahendus.

Riigieelarve toetustest laekuvad linna põhitegevuse eelarvesse sihtotstarbelised toetused ja mitte sihtotstarbelised toetused. Sihtotstarbelisi toetusi põhitegevuse kuludeks oli 2015. aastal planeeritud lapsehoiuteenusele 148 980 eurot, koolieelsete lasteasutuste õpetajate täienduskoolitusele 35 748 eurot. Mittesihtotstarbelistest toetustest laekus 2015. aastal tasandusfondist kokku 5 005 000 eurot ja toetusfondist 19 604 191 eurot (hariduskuludeks 17 058 384 eurot, millest 15 090 509 eurot planeeriti õpetajate personalikuludeks). Riigi eelarve kogukuludest moodustasid hariduskulud 9,5% (813 mln eurot, 7,2% rohem kui 2014. aastal). Ka riigi eelarvest on keeruline suurendada ühe valdkonna kulusid, mis moodustavad juba ligikaudu 1/10 kogukuludest. Samas on tegemist poliitilise otsusega ja küsimus on prioriteetide seadmises. 2015. aastal moodustatud valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste hulgas on välja toodud ka riigipoolsete investeeringutega kohalike omavalitsuste toetamine lasteaiakohtade loomisel (Eesti Reformierakonna ... 2015: 2).

Lasteaiakohtade puudujäägi lahendamisel on arvestatavat abi saanud Euroopa regionaalarengu fondist. Aastani 2020 saab Tartu linn fondist 16,4 mln eurot. Euroopa regionaalarengu fondi linnapiirkondade elukeskkonna parandamise toetusest saab Tartu linn täiendavalt 11,4 mln eurot, millest u 5,3 mln on kavas kulutada lasteaia juurdeehituseks ja uue lasteaia rajamiseks. Lähiaja suuremad investeeringud lasteaedade ehitamiseks on tehtud just EL toetuste abiga. See tekitab küsimuse, kuivõrd palju võimalusi on ilma toetusteta, sh ilma laenuta suurte investeeringute tegemiseks (nt

lasteaedade ehitamiseks). Praeguse seisuga on linnavalitsusel raskusi paljude vanade hoonete rekonstrueerimiseks vahendite leidmisega. Vanade hoonete rekonstrueerimine ei ole EL toetuste saamiseks abikõlblik. Seetõttu on omaosaluse kaudu suunatud peamised investeerimisvahendid uute hoonete või juurdeehituste ehitamiseks. Samas on uute hoonete eeliseks väiksemad ülalpidamiskulud tulevikus (energiatõhusamad).

Üheks kulude vähendamise võimaluseks on lasteasutuste sisesed ümberkorraldused. Väikeste lasteaedade liitmine võimaldaks saavutada kokkuhoidu juhtimis- ja administreerimiskuludes, kuid annaks abi pigem konkreetsele asutusele, mitte tervele süsteemile. Rühmades töökorralduse muutmine – üks õpetaja + kaks abiõpetajat/assistenti (praegu kaks õpetajat + üks õpetaja abi) – võimaldaks nt maksta kõrgharidusega õpetajale vääriskamat palka, kuid üleminekuks on vajalik lasteaias sisemine valmisolek. Sama süsteem kehtib Soomes ja Rootsis, kus lähtutakse laste individuaalsetest vajadustest, organiseeritakse õppe- ja kasvatustegevust väikestes gruppides, rakendatakse paindlikku päevakava ja soodustatakse kattuva tööaja rakendamist. Kulupõhise eelarve muutmine tulupõhiseks – laste arvust sõltuv tulubaas suurendaks asutuse juhi iseseisvust, vastutust eelarve planeerimisel ning täitmisel, motiveeritust efektiivsemale töökorraldusele, huvitatust kohtade täitmisel ja juurdeloomisel. Viimast rakendab Tartu linn alates 2016. aastast. Lapsevanema kohatasu käsitlemine lasteaias majanduseelarve osana ja omatuluna võimaldaks paremini võrrelda osutatava teenuse maksumust erasektori maksumusega. Toiduraha sisse ka köögikulude (sh kokkade tööjõukulu, praegu ainult toiduainete kulud) arvutamine vähendaks kulusid, kuid lastevanemate omaosalus suureneks. Täiendav rahade laekumine toiduraha suurendamisest võimaldaks suunata rohkem vahendeid näiteks õppe- kasvatusala töötajate palgatõusuks. Lasteaedade köökide andmine hankekorras tasuta rendile eratoitlustajatele võimaldaks arvestatavat kokkuhoidu köögi- ja majanduspersonali arvelt. Kuna aga riigihankeid võidavad madalama pakkumise tegijad, on levinud, et hanke võitmiseks tehakse alapakkumine ja ei suudeta teenust lubatud hinnaga või kvaliteediga pakkuda.

Pakkudes täiendava omatuluna lisateenused, nt ruumide rentimine lasteüritusteks või tasuliste ringide ja süvendatud õppe korraldamine, võib tekkida turvarisk

(võõraste inimeste majja lubamine). Samuti lisanduvad kulud (koristamine, valve, juhendajad, materjalid vms), millega tuleb teenuse planeerimisel arvestada, et teenust kasumlikult pakkuda. Ka võivad lisateenused põhitegevuselt tähelepanu kõrvale juhtida ja töötajate töökoormust põhjendamatult suurendada – saadav kasu ei õigusta panustamiseks kulutatud ressursse.

Tundlikum teema on tulude suurendamine lapsehoiuteenuse kasutajate kaudu. Lasteaia kohatasu suurust ja selle mõju teenuse tarbimisele on analüüsitud alapeatükis 1.3 (vt lk 30-32). Tartu linna koolieelsete munitsipaallasteasutuste rahastamisel moodustab lapsevanema poolt kaetav osa ühes kuus ühe lapse kohta 15% Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud töötasu kuualammäärast. Eelmine muudatus toimus 2012. aastal, kui lapsevanema poolt kaetava osa protsendimäära tõsteti 8%-lt 11%-le. Lisas 11 on välja toodud lapsevanema poolt kaetava osa määrad Tartus aastatel 1994-2015. Tabelis 10 on toodud Tartu keskmise brutopalk, lapsevanema poolt kaetava osa suurus ja selle osakaal keskmisest Tartu brutopalgast aastatel 2007-2014.

Tabel 10. Keskmise brutopalk Tartus, lasteaia kohatasu Tartus ja osakaal keskmisest brutopalgast aastatel 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Kohatasu (eurot)	18,53	22,40	22,40	22,40	22,24	31,90	35,20	44,08
Keskmine brutopalk (eurot)	735	837	802	799	821	859	913	976
Kohatasude osakaal (%)	2,52	2,68	2,79	2,80	2,71	3,71	3,86	4,52

Allikas: (Eesti Statistikaamet), autori täiendatud; *jaanuar-august 39,50, september-detsember 53,25.

Kohatasu osakaal keskmisest brutopalgast on pidevalt tõusnud. Näiteks on 2013. aasta kohatasu osakaal Tartu keskmisest brutopalgast võrreldes 2007. aastaga tõusnud 52,4%. Märkimisväärselt hakkas kohatasu tõusma aga 2014. aastast. 2016. aastal on kohatasu suuruseks 64,5 eurot.

Lasteaia kohatasude laekumine oli 2015. aastal planeeritud u 4 mln eurot, mille arvelt kaeti u 21% lasteaedade ülalpidamiskuludest (2014. a kaeti kuludest 17,2%). Kohatasu muudatus pidi tooma 2015. aastal linna tuludesse prognoosi kohaselt täiendavalt u

1,167 mln eurot. Haridusosakonna informatsiooni kohaselt oleks 2014. aastal kohatasu 1%-line tõus toonud eelarvesse u 250 tuh eurot lisaraha, mis oleks näiteks lasteaiatöötajate palgatõusu katteks andnud u 2,2% (1%-line töötasu kasv munitsipaallasteaedades oleks 2014. a seisuga nõudnud lisavahendeid u 115 tuh eurot). Lisaks lasteaiakohtade puudusele on probleemiks ka lasteaiatöötajate madalad palgad. Lisas 12 on toodud töötasud Tartu lasteasutustes aastatel 2012-2015. Palgad on küll veidi suurenenud, kuid ikkagi madalad võrrelduna keskmise palgaga. Nagu alapeatükis 1.2. sai käsitletud, toimuvad just koolieelses eas lapse arengus kiired muutused ja nendel aastatel pannakse alus lapse kooliks ettevalmistamisele. Seega on lasteaiatöötajatel suur vastutus (käsitletud alapeatükis 1.1. lk 12-13), mis nende sissetulekutes aga ei kajastu. Nii lasteaedades kui koolides - asutustes, mis pikaajaliselt mõjutavad arenevaid ja mõjutustele avatud lapsi – oleks oluline suurendada töötajate värbamisel konkurentsi ja töötajate motiveeritust. Pikemat aega ollakse probleemi ees, kus lasteasutustel on raske kvalifikatsioonile vastavaid töötajaid leida, sh on probleemid tööjõu volavusega. Väikelaste puhul on aga oluline stabiilsus ja side inimestega, kellega nad pikki päevi koos veedavad. Kuna teema on aktuaalne, tuleks rohkem tähelepanu pöörata ka lastega tegelevate spetsialistide motiveerimisele. Järgmises alapeatükis analüüsitakse sotsiaalhoolekandesüsteemi tõhusust Tartus lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamisel.

2.3. Lapsehoiuteenuse kättesaadavuse parandamise võimalused

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse lapsehoiuteenuse kättesaadavust vähekindlustatud ja paljulapselistele peredele. Sealjuures on analüüsitud meetmeid, mis on ette nähtud vähendama lastega perede elatustaseme erinevustest tulenevaid mõjusid. Analüüsides on välja toodud ka sotsiaalabi osakonna töötajate intervjuude kokkuvõtted. Lõpetuseks analüüsitakse ja esitatakse ettepanekud lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamiseks.

Intervjuud viidi läbi seitsme sotsiaalabi osakonna lastekaitse spetsialisti ja sotsiaaltöötajaga. Intervjueeritavate valimi moodustamisel lähtuti omaotsustuslikust meetodist. Intervjuud olid poolstruktureeritud, st vaba vestluse käigus arutati kindlaid teemasid. Intervjuudel käsitleti järgmisi teemasid: 2014/2015. õppeaastast tõstetud lasteaias kohatasu mõjud, koostöö lasteaedadega, vanemate toimetulematuse

ülekanndumine lastele, abivajajavate perede iseloomustus, abivajaduse trendid, toetussüsteemi paindlikkus ja erinevate toetusliikide tõhusus. Teemade valikuga soovis autor täpsustada Tartu lastega perede toimetulekut, sh lapsehoiuteenuse kättesaadavuse probleeme ning meetmeid ja nende tõhusust teenuse kättesaadavuse parandamisel. Pereliikmete, sh laste ühiskonnaelus osalemine on paljuski seotud pere toimetulekuga. Nagu teoreetilises osas sai käsitletud (vt alapeatükk 1.3 lk 32-33), on oluline vähendada laste hulka, kes sotsiaalse eristumise pärast lakkavad tulevikus pingutamast. Lapse sotsiaalne taust on seotud tema pere toimetulekuga ja pere otsustega, kas ja kuidas suudetakse olukorda parandada. Seega on autori seisukohalt vaja lapse arengule olulise teenuse – lapsehoiuteenuse (käsitletud alapeatükis 1.1), kättesaadavuse käsitluses lähtuda laiemast pildist, st muuhulgas ka lastega perede toimetulekust ja meetmetest selle parandamisel. Intervjuude eesmärk oli lisaks arvandmetele ja olemasolevatele analüüsidele saada täiendavat informatsiooni vahetult vähekindlustatud ja abivajavate peredega kokkupuutuvatelt spetsialistidelt.

Võimalik on kaotada lasteaiakohtade puudus, kuid ei ole näha, et ka arenenud ühiskonnas kaoks vähekindlustatud või toimetulematute inimeste probleem ja nende toetamise vajadus, sh doteeritud või tasuta teenuste kättesaadavuse vajadus. Oluline põhjus, miks ühiskond peab leidma meetmeid vaesuse vähendamiseks, sh vähekindlustatud ja toimetulematute inimeste toetamiseks on autori seisukohalt eelkõige sellistes peredes kasvavad lapsed. Lastel ei ole oma vanemate valikutel ja ebaõnnel mingit süüd. See, kuidas ümbritsev keskkond lapsi mõjutab ja nende elu kujundab, on aga märkimisväärne. Sealjuures on suureks probleemiks vanemate toimetulematuse ülekanndumine lastele, mida kinnitasid ka kõik intervjuueeritavad (vt lisa 16 küsimus 3). Nenditi, et valdavalt ei suuda toimetulematute vanemate lapsed vaesusest väljuda, kihistumine toimub varakult, eksisteerib õpitud abitus ja vähe on tuua positiivseid näiteid. Probleemina nähti, et lastel puudub toetav võrgustik ning puuduvad sotsiaalsed jm elus hakkama saamiseks vajalikud oskused. Vastumeetmeteks on kasutusele võetud tugiteenused - kodukülastused, vanemate nõustamine, peretunnid. Seisukohad meetmete tõhususe kohte erinevad. Üks vastanutest hindas tugiteenuseid väga heaks. Kuid toodi ka välja, et oleks vaja tugiteenuseid juurde ja olemasoleva teenuse (peretunnid) tulemusi on veel vara hinnata. Samuti tõdeti, et vastavaid uuringuid ja analüüse pole tehtud.

Seega tuleb need uuringud teha ja leida optimaalsed meetmed probleemi vähendamiseks – tuleb suurendada lastesse investeerimist (käsitletud alapeatükis 1.3).

Tartu linnas on lastega perede ja vähekindlustatud perede toetamiseks kasutusel järgmised peamised meetmed: toimetulekutoetus, vajaduspõhine peretoetus, täiendavad sotsiaaltoetused (nt lapse toimetuleku tagamise toetus, aabitsatoetus, erakorraline toetus), vähekindlustatud perede kooli- ja lasteaiatoidu toetus, Tartu linna täiendav lapsetoetus, hooldajatoetus puudega lapse hooldajale ning erinevad teenused (nt kodukülastus, nõustamine jms).

Järgnevas tabelis 11 on sotsiaalkaitseks rahade eraldamise dünaamika hindamiseks välja toodud Tartu linnaeelarve maht, sotsiaalkaitsekulud ja nende osakaal linnaeelarves. Nagu tabelist 11 näha, on sotsiaalkaitsekulude osatähtsus kõikunud, kuid püsinud 2007. aasta tasemel. 2010. aastal oli sotsiaalkulude osakaal kõige kõrgem (7,7%), aastal 2013 kõige madalam (5,5%) ning alates 2014. aastast on sotsiaalkaitsekulude osakaal eelarves taas tõusu teel.

Tabel 11. Tartu linnaeelarve maht, sotsiaalkaitsekulud ja nende osakaal eelarves aastatel 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eelarve (milj eurot)	106,2	112,2	111,3	100,1	106,0	124,1	151,7	134,6	139,4
Kulud (milj eurot)	7,2	8,3	8,2	7,6	7,5	8,2	8,3	8,8	9,6
Kulude osakaal (%)	6,8	7,5	7,4	7,7	7,2	6,6	5,5	6,5	6,9

Allikas: (Tartu linna eelarve 2007-2015), autori arvutatud.

Meetmed, mis puudutavad peamiselt lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamist on alljärgmised:

- 50% kohatasu vabastus (kaks last vanuses 1,5-7 eluaastat);
- 100% kohatasu vabastus (kolm last vanuses 1,5-7 eluaastat);
- lasteaiatoidu toetus (vähekindlustatud perede toetus);
- täiendav sotsiaaltoetus (lapse toimetuleku tagamise toetus, sh lasteaias kohamaksu tasumine).

Erinevate sotsiaalhoolekandesüsteemi meetmete tõhusus on diskussioone tekitav. Näiteks üks intervjueeritavatest (vt lisa 16 küsimus 7) ei väärtustanud universaalseid toetusi, kuna toetusi saavad sellel juhul ka isikud, kes seda ei vaja. Samas hindas teine intervjueeritav vajaduspõhised toetused halduskulukaks ja vähepaindlikuks. Kaks intervjueeritavat väärtustasid kaudseid toetusi. Vajaduspõhiste toetuste puhul toodi välja, et tuleks tõsta piirmäära ja täiendavat toimetulekutoetust lastele. Samuti nimetati vajadust harida koolilapsi rohkem valdkondades, mis aitavad igapäevaelus hakkama saamisel, nt raha planeerimisel. Ühe probleemina tõstatati ka sotsiaalabi osakonna teadmatus abivajavatest lastest, kuivõrd elukohast teatamine pole kohustuslik. Üks intervjueeritavatest nägi vajadust anda sotsiaalabi osakonna spetsialistidele kaalutlusotsuse tegemise õigus. Lapsed kannatavad vastutustundetute ja rumalate vanemate pärast ning kaalutlusotsuse tegemise õigus aitaks hõlmata suuremat hulka lapsi, kes vanemate pärast abist ilma jäävad.

Järgnevas tabelis 12 on abivajaduse trendide hindamiseks välja toodud lastega peredele suunatud toetuste taotluste maht aastatel 2007-2014.

Tabel 12. Lastega peredele suunatud toetuste taotluste maht Tartus aastatel 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lastega perede toimetulekutoetus	202	195	370	339	216	200	219	246
Lapse toimetuleku tagamise toetus	356	516	406	458	521	824	831	868
Lasteaiatoidu toetus	519	394	487	627	531	403	415	444
Lasteaia kohatasu toetus	345	292	400	506	452	352	358	398
Kokku taotlusi	1422	1397	1663	1930	1720	1779	1823	1956

Allikas: (Statistiline ülevaade Tartu 2007-2014), autori koostatud.

Tabelis 12 toodud taotluste maht ei näita abivajavate perede, vaid taotluste arvu - pere võib taotleda mitut toetust.

Kõige rohkem eristub lapse toimetuleku tagamise toetuse taotluste maht, kui see kasvas järsult 2012. aastal ja on jäänud kõrgemale tasemele ka 2013. ja 2014. aastal (vt ka lisa 13). Põhjenduseks on lisatoetuste maksmine vastavalt laste arvule (2012. aastal lapse kohta 50 eurot, 2013. aastal 30 eurot ja 2014. aastal 50 eurot) ning lisaks

asenduskodudes olevatele lastele ka asendusperedes olevatele lastele toetuste määramine. Toetuste taotluste maht 2014. aastal oli ligilähedane 2010. aasta taotluste mahuga, kui abivajaduse suurenemise mõjuteguriks oli majandussurutis. Viimaste aastate taotluste mahu suurenemine on aga seotud täiendava toetusliigi lisandumisega ja lisatoetuste maksmisega. Lasteaia kohatasu toetuse taotlusi on 2014. aastal u 40 rohkem, kui oli aastatel 2012. ja 2013. Kuivõrd taotluste arvu suurenemist võis mõjutada alates 2014/2015. õppeaastast suurenenud kohatasu, on veel vara järeldusi teha, kuid siiani ei ole intervjueeritavad (vt lisa 16 küsimus 1) valdavalt täheldanud, et lasteaia kohatasu tõus oleks abivajajate hulka suurendanud. Peamiselt on tegemist ikkagi kindlate abivajajatega, kes vajasid ka eelnevalt toetusi. Üheks põhjuseks, miks abivajadus ei ole suurenenud, peeti seda, et ka mõned toetusliigid on suurenenud (nii peretoetus kui vajaduspõhine peretoetus). Üks intervjueeritav aga märkas kohatasu tõusust suurenenud abivajadust ning teine kritiseeris kohatasu suurust ja kehtivate soodustuste vähest ulatust. Viidates riigi n-ö kolme lapse poliitikale tegi intervjueeritav ettepaneku, et Tartu võiks suuri peresid rohkem toetada, nt kohamaksu soodustuste ulatuse suurendamise kaudu.

Järgnevas tabelis 13 on välja toodud toetuste rahalised mahud aastate 2007-2014 lõikes (vt ka lisa 14).

Tabel 13. Lapse toimetuleku tagamise toetuse, lasteaiatoidu toetuse ja lasteaia kohamaksu toetuse rahalised mahud Tartus aastatel 2007-2014, tuhat eurot

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Toimetuleku tagamise toetus	18,4	35,2	28,1	35,8	44,1	81,9	73,2	92,9
Lasteaiatoidu toetus	50,8	41,6	51,7	69,8	59,0	56,5	59,3	63,5
Lasteaia kohamaksu toetus	32,5	29,6	39,8	59,2	52,5	66,5	79,9	105,6
Kokku	101,7	106,4	119,6	164,8	155,6	204,9	212,4	262,0

Allikas: (Statistiline ülevaade Tartu, Tartu linna eelarve (2007-2014)), autori koostatud.

Tabelis ei kajastu toimetulekutoetused lastega peredele, kuna vastavad andmed on kättesaadavad 2009. aastani. 2010. aastast hakkas linnavalitsuse sotsiaalabi osakond kasutama andmeregistrit STAR ja seejärel kadus võimalus eraldi informatsiooni saamiseks lastega peredele toimetulekutoetuse maksmise kohta. Eelnimetatud toetust maksti 2007. aastal 147 394 eurot, 2008. aastal 140 089 eurot ja 2009. aastal 317 767

eurot. Nagu näha, suurenes 2009. aastal toetuse suurus ligikaudu kaks korda, mida saab samuti seostada majandussurutisega. Ka intervjuudest tuli välja, et abivajadus ja toetuste maht on seotud eelkõige riigi majandusolukorraga, mis on ka loogiline.

Järgnevates tabelites 14 ja 15 on välja toodud lapse toimetuleku tagamise toetuste ja lasteaia kohamaksu toetuste jaoks eraldatud vahendite osakaalud sotsiaalkaitsekuludes ja eelarves.

Tabel 14. Lapse toimetuleku tagamise toetuse osakaal sotsiaalkaitsekuludes ja eelarves Tartus aastatel 2007-2014, %

Toimetuleku tagamise toetus	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Osakaal kuludes	0,25	0,42	0,34	0,47	0,58	0,99	0,87	1,04
Osakaal eelarves	0,017	0,031	0,025	0,036	0,042	0,066	0,048	0,069

Allikas: (Tartu linna eelarve 2007-2014), autori arvutused.

Tabel 15. Lasteaia kohamaksu toetuse osakaal sotsiaalkaitsekuludes ja eelarves Tartus aastatel 2007-2014, %

Lasteaia kohamaksu toetus	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Osakaal kuludes	0,45	0,35	0,48	0,77	0,69	0,81	0,95	1,19
Osakaal eelarves	0,030	0,026	0,036	0,059	0,050	0,054	0,053	0,078

Allikas: (Tartu linna eelarve 2007-2014), autori arvutused.

Sotsiaalkaitsekulude osakaal eelarves on püsinud stabiilne - 2015. aasta näitaja ligilähedane 2007. aasta näitajaga (vt tabel 11 lk 57). Lastele ja lastega peredele makstavate toetuste osas on aga märgata toetuste osakaalu suurenemist võrrelduna sotsiaalkaitsekulude ja ka eelarve mahuga. Eelnevast saab järeldada, et kui sotsiaalkaitsekulude osakaal eelarves on püsinud valdavalt samal tasemel, aga laste ja lastega perede toetamise osakaal sotsiaalkaitsekuludes on suurenenud, siis on see suurenenud teiste sotsiaalkulude arvelt.

2013. aastast võeti kasutusele täiendav riiklik meede – vajaduspõhine peretoetus - vähekindlustatud perede toetamiseks. Tartu linn on eraldanud kõnealust toetust 2013. aastal keskmiselt 264 perele kuus ja 23 600 euro ulatuses ning 2014. aastal keskmiselt 297 perele kuus ja 52 620 euro ulatuses. Pärast toetuse tõstmist 9,59 eurolt kuus 45 euron (ühe lapse puhul), on kõnealune meede tõhusam ja lastevanemate jaoks ka

atraktiivsem. Taotlusi on esitatud rohkem, kui 2013. aastal, kuid siiski vähem kui teiste toetuste taotlusi. Ka intervjuude (vt lisa 16 küsimus 5 intervjuueeritav E) käigus ilmnis, et vähekindlustatud pered ei ole veel piisavalt teadlikud vajaduspõhisest peretoetusest.

Lisaks vähekindlustatud peredele ettenähtud lapsehoiuteenuse lapsevanema poolt kaetava osa tasumisele sotsiaalabi osakonna poolt on paljulapselistel peredel võimalik saada ka lasteaia kohamaksu soodustusi. Kui tõhusad, st kui piisavat abivajajate hulka need soodustused hõlmavad, on aga eraldi arutelu teema. Silmas pidades puhtalt teenuse kvaliteedi ja hinna suhet, on kohatasu Tartus (64,50 eurot) täiesti normaalne – laps on kuu aja jooksul kõik tööpäevad turvaliselt hoitud ja saanud piisavalt osa arendavatest tegevustest. Kui aga võtta arvesse inimeste erinevad elatustasemed ja perevormid, on näha tõsisemaid probleeme (nt kui kohatasu koos toidurahaga võtab töötava üksikvanema sissetulekutest *ca* ¼). Ka intervjuudes (vt lisa 16 küsimus 1 intervjuueeritav G) toodi välja, et soodustused ei hõlma piisavalt abivajajate hulka. Autori seisukohalt tuleks arvesse võtta kõik pere alaealised lapsed (eriti kolme ja enama alaealise lapsega perede puhul), kuna ka kooliealiste laste kasvatamise ja arendamisega kaasnevad suured kulud.

Lasteaia kohamaksu tõus ei too eelarvesse ainult täiendavaid tulusid, vaid tekitab suurenevate sotsiaaltoetuste tõttu ka kulusid. Sotsiaalabi osakonna prognooside kohaselt pidi kohatasu tõus tekitama 2015. aasta eelarvest lisavahendite vajaduse (vabastus 50%, 100%, toidukulu katmine) u 94 tuh euro ulatuses (vt lisa 15). Haridusosakond prognoosis kohatasu tõusust 2015. aasta linnaeelarvesse lisalaekumise 1,167 mln eurot. Seega oli kohatasu tõusust puhastulu linna jaoks ligikaudu 1,07 mln eurot. Samas planeeriti täiendavad vahendid lasteaiatöötajate palkade tõstmiseks. Haridusosakonna arvutuste kohaselt oleks 2014. aastal tähendanud lasteaiatöötajate palkade 1%-line tõstmine 115 tuh eurot lisakulu. Seega läks lasteaiatöötajate 10%-line palgatõus linnale maksma ligikaudu 1,15 mln eurot. Autori seisukohalt ei ole madalate palkade ja suure vastutusega töö puhul 10%-ne palgatõus märkimisväärne, veel vähem konkurentsi soodustav. On ju lasteaiatöötajatel oluline roll väikelaste koduvälise hoiu ja arengu tagamisel. Samuti on lasteaiatöötajatel hea võimalus märgata abivajajaid lapsi ja neist kohalikku omavalitsust teavitada, st oluline on tagada lasteaedade ja sotsiaalabi osakonna koostöö. Lastekaitse spetsialistid ja sotsiaaltöötajad hindasid lasteaedadega koostööd erinevalt (vt lisa 16 küsimus 2). Kolm intervjuueeritavat hindasid koostöö

heaks, neist üks väga heaks. Näiteks juhtumid, kui tekkinud kohamaksu võla pärast ei jäänud laps teenusest ilma – võlgnevus likvideeriti täiendavate sotsiaaltoetuste arvelt. Samuti lasteaiaid, kes teavitavad laste puudumistest, kahtlustest väärkohtlemise kohta jne. Ülejäänud intervjueeritavad arvasid, et koostöö on varieeruv ja saaks paremini. Probleemina nimetati teema delikaatsust, st töötajad ei taha sekkuda, kardavad konfliktsete või tundlike lapsevanemate reaktsioone. Palju oleneb ka lasteaia juhust. On lasteaedasid, kust pole kordagi ühendust võetud. Välja toodi ka tõsine juhtum, mida lasteaed püüdis ise lahendada, kuigi juhtum oleks vajanud ka lastekaitsetöötajate sekkumist. Kokkuvõtvalt on intervjueeritavalatel nii suurepäraseid kui negatiivseid kogemusi ja autori seisukohalt tuleb koostööd parandada kõikide lasteaedadega – laste mured peavad saama märgatud ja neile reageeritud olenemata sellest, millises lasteaias nad käivad.

Kõigile, st ka vähekindlustatud perede lastele lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamisel on oluline roll sotsiaalhoolekande süsteemi heal tasemel. Tartus toimivat süsteemi on intervjueeritavad (vt lisa 16 küsimus 5) hinnanud üsnagi heaks, seda just toetusliikide mitmekesisuse osas. Üks intervjueeritav tõi välja, et lastega pered on rohkem tähelepanu all ja neile püütakse ka rohkem vastu tulla. Tõhusamaks aitamiseks peeti oluliseks ka lapsevanemate koostöötahet. Süsteemi paindlikkus on saanud aga pigem negatiivseid hinnanguid. Ainukese võimalusena erandite tegemiseks nimetati väga põhjendatud taotluste esitamist sotsiaalkomisjonile erietsuse tegemiseks. Probleemina nimetati süsteemi jäikust ja bürokraatiat dokumentide korda ajamisel. Toodi ka välja, et on inimesi, kes suudavad vajaliku dokumentatsiooni korras hoida, kuid saavad pettusega toetusi (töötavad n-ö mustalt). Samas kui süsteemi jäikuse või puudujääkide tõttu dokumentides jäävad tõelised abivajajad toetusest ilma. Nimetati ka olukordi, kus inimlikust seisukohast oleks tahtnud aidata ja taotleja on ka abi vajanud, aga piirmäärad, st regulatsioonid seda ei võimalda. Näiteks nimetati olukorda, kus äsja töötuks jäänud inimene pöördub osakonda, kuid toetuse eraldamise aluseks on viimase 6 kuu sissetulek. Seega justkui karistatakse inimesi, kes satuvad ajutistesse raskustesse ja toetatakse neid, kes on pikemat aega abivajajad või suisa neid, kes on loobunud ise oma toimetuleku tagamisest ja selle parandamisest.

Ka intervjuudest (vt lisa 16 küsimus 6) tuli välja, et abi taotlevatest peredest moodustavad enamuse korduvad taotlejad, st kujunenud on kindel klientuur. Ajutistes raskustes inimesi, kes julgevad abi küsida on vähe. Üks intervjuueeritav pakkus, et ühekordseid taotlusi on *ca* 20%. Riskirühma kuuluvatena nimetati lisaks töötutele ka suure ülalpeetavate arvuga pered ja just üle 50-aastased töötuks jäänud isikud. Toodi välja ka sotsiaalsüsteemi roll n-ö õpitud abituse tekkimisel, mis ei toeta mugavustsoonis olevaid isikuid abisüsteemist väljuma. Seetõttu on hakatud tõhustama koostööd Töötukassaga, et survestada pikka aega töötuid abitaotlejaid. Probleemina nähti ka peresid, kes sünnitavad lapsi toetuste pärast, st neid, kes elatuvadki lastetoetustest. Iga järgneva lapse sünd paneb aga vaesemasse olukorda iga eelmise lapse.

Samas on lastega perede abivajaduse trendid aastatega siiski muutunud. Nagu mainiti intervjuudes (vt lisa 16 küsimus 4) sellist lausvaesuse mahtu, kui parkümmend aastat tagasi, enam pole. Abimehhanismid on tõhusamad, informatsioon liigub paremini, kliendid on teadlikumad ja samuti on töötajad vilunud abivajaduse kaardistamisel. Siiski tõdeti ka, et pärast euro tulekut on elukallidus märgatavalt tõusnud ja inimestel on elu raskemaks läinud.

Järgnevalt on analüüsitud ja esitatud ettepanekud lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamiseks.

Nagu lasteaiakohtade juurdeloomise kulukuse koondtabelis 9 näha (vt lk 50), on EL toetusfondi vahendite kasutamine võrreldes ruumide üürimisega ja linnaeelarve vahenditest lasteaiade ehitamisega linna jaoks soodne võimalus. Olukorras, kus linnal on puudu *ca* 1100 munitsipaallasteaiakohta (erasektori osakaalu teenuse pakkumisel käsitletud lk 50-51) ning linn vajab lapsehoiuteenuse osutamiseks kaasaegseid hooneid, on uute lasteaedade ehitamine aktuaalne. Aastani 2020 on optimaalne plaan teha ühele lasteaiale juurdeehitus ja ehitada kaks uut lasteaeda, millega lisandub u 320 lasteaiakohta. Kohtade juurdeloomise kuludest on võimalik 85% katta EL toetusfondi vahenditest. Arvesse võttes eelnevat ja linnaeelarve vahendite piiratust (käsitletud alapeatükis 2.2 lk 52) on autori ettepanek

⇒ Euroopa Liidu toetusfondi vahendite maksimaalne kasutamine lasteaiakohtade juurdeloomisel

Lapsehoiuteenuse kättesaadavusega kaasnevad positiivsed välismõjud ühiskonnale. Teoreetilises osas (vt lk 19) on välja toodud, et avalikul sektoril on võimalik soodustada positiivsete välismõjudega teenuste pakkumist nt doteerides erasektorit ja kehtestades kvaliteedi tagamiseks vajalikud regulatsioonid. Ühtlasi on teada, et erasektoriga koostöö üheks oluliseks eesmärgiks on tagada avaliku sektori kohustuste kiirem ja efektiivsem täitmine (vt lk 26-27). Tartu Linnavalitsuses on nimetatud võimalused lasteaiakohtade kättesaadavuse tagamisel ka rakendanud. Empiirilises osas toodud arvutused näitavad (vt tabel 8 lk 49), et erasektorilt teenust ostes on hoiukoha ülalpidamiskulu (koha doteerimine) linna jaoks soodne. Kuivõrd Tartus ei ole suudetud tagada vajalik kogus munitsipaallasteaiakohti ja arvesse võttes nõudluse kõikumisi ning operatiivsemat kohtade loomise vajadust, on Tartus leitud kuluefektiivne ja paindlik lahendus kohtade kättesaadavuse tagamiseks koostöös erasektoriga. Teatav osa lasteaiakohtade nõudlusest on rahuldatud erasektorilt teenust ostes ja kohatasud on hoitud lapsevanemate jaoks võrdsed. Koostöö lõpetamine suurendaks kohtade nõudlust munitsipaallasteasutustes. Samuti suurendaks see erasektorilt turuhinnaga teenuse ostmisel paljude lapsevanemate väljaminekuid, mis ühtlasi vähendab lapsehoiuteenuse kättesaadavust. Eelnevat ja senist toimivat koostööd arvesse võttes on autori ettepanek

⇒ erasektoriga koostöö jätkamine lapsehoiuteenuse pakkumisel

Viimati koostatud lasteaiakohtade vajaduse prognoos (vt tabel 4 lk 40) on kehtiv kuni õppeaastani 2020/2021. Edasiste otsuste tegemiseks (kuni aastani 2020 plaanis laiendada ühte lasteaeda ja ehitada kaks uut lasteaeda) on autori seisukohalt oluline olukord uuesti kaardistada. Ühtlasi on otstarbekas ka valminud prognoose võrrelda reaalsuses toimuvate trendidega ja vastavalt olukorrale prognoose jookvalt täiendada. Toimuda võib olulisi muutusi nii kohalikul, riigi kui ka maailma tasandil. Näiteks võib suurenedas sisseränne riiki (tööjõu vajadus, sõjaolukorrad jms) või suureneb iive või siis muutub riigi majanduslik olukord ja seetõttu muutuvad ka prioriteedid rahade eraldamisel. Samuti muutuvad lasteaiakohtade juurdeloomise kulud, nt suurenevad nõuded uute hoonete energiatõhusamaks muutmiseks ja muutuda võivad ka kohtade juurdeloomise erinevate variantide kulukus (nt koostöö erasektoriga).

Eelnevat arvesse võttes on autori ettepanek

⇒ **koostada aastal 2019 lasteaiakohtade vajaduse prognoos ja selle põhjal analüüsida täiendavate lasteaiakohtade juurdeloomise vajadust ja võimalusi**

Alapeatükis 1.1 on välja toodud lapsehoiuteenuse mõjud ja kasvukeskkonna olulisus lapse arengule. Üheks oluliseks mõjuteguriks lapsehoiuteenuse kvaliteedile, sh lastele ja lapsehoidja töösooritusele on lasteaiarühmade suurus (vt lk 16 - 17). Ka ÜRO lapse õiguste konventsiooni kohaselt (lk 10) peab väärtustama igat last ja tagama tema võimetele ja vajadustele vastavad arengutingimused. Just väiksemad rühmad annavad võimaluse lastega individuaalsemaks tegelemiseks – nende võimetele ja vajadustele vastavate arengutingimuste ja suhtumise loomiseks. Tartus on lasteaiakohtade puudusest (vt tabel 2 lk 38, joonis 3 lk 40) tingituna suurendatud hoolekogude nõusolekul (vt lk 42) lasteaiarühmade suurst. See on aidanud küll kohtade puudust vähendada, seda aga kvaliteedi arvelt. Väiksem teenuse kvaliteet mõjutab muuhulgas negatiivselt ka laste keskkonnast tulenevat stressitaset (vt lk 14-15). Hoiukohtade puuduse prognoosimisel ja uute hoiukohtade loomisel tuleb arvestada ka hoiurühmade suuruse korrigeerimise vajadusega. Eelnevat arvesse võttes on autori ettepanek

⇒ **vähendada lasteaiarühmade suurst**

Seoses intervjuudel ja koolieelsete munitsipaallasteasutuste võrgu kaasajastamise töörühma koosolekutel arutatuga tõdeb autor, et tegeleda tuleb ka lasteaedade ja sotsiaalabi osakonna koostöö parendamisega (vt lk 61-62; lisa 16 küsimus nr 2). Koostöö lasteaedadega sai nii positiivseid kui negatiivseid hinnanguid, st koostöö tase on lasteaedade lõikes erinev. Seega tuleb uurida lasteaiatöötajate hoiakuid ja käitumist delikaatsetes olukordades. Samuti tuleb analüüsida võimalusi töötajate pädevuse tõstmiseks. Probleemiks on ka eelnevas ettepanekus käsitletud rühmade suurst, mis suurendab lasteaiatöötajate töökoormust ja vähendab personaalsemat lastega suhtlemist. Abivajavate laste märkamine ja sekkumine on oluline ka lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamise seisukohalt. Ka alapeatükis 1.1 (vt lk 17-18) on välja toodud kvaliteetse lapsehoiu positiivne mõju ebasoodsas olukorras olevatele lastele ja

madalatesse sotsiaal-majanduslikesse rühmadesse kuuluvatesse lastesse investeerimise tulusus. Eelnevat arvesse võttes on autori ettepanek

⇒ tõhustada lasteaegade koostööd lastekaitse spetsialistidega ja sotsiaaltöötajatega

Tartus võimaldatakse 50% kohatasu vabastust, kui peres on kaks lasteaiaaalist last ja 100% kohatasu vabastust, kui peres on kolm lasteaiaaalist last (vt lk 57). Teoreetilises osas (vt lk 32) on välja toodud, et üheks vaesusriski suurendavaks teguriks on rohkem kui kahe lapse olemasolu peres. Statistikaameti andmetel oli 2014. aastal kolme ja enama lapsega peredes suhtelise vaesuse määr 26,2% ja see on kasvav trend (2011. aastal 21,2%). Ka intervjuerimisel tõstatati probleem, et soodustused kehtivad vähestele ja kohatasud on kõrged just juhul, kui peres on rohkem lapsi (vt lisa 16 küsimus 1 intervjueritav G). Arvesse võttes eelnevat, demograafilisi probleeme (vt lk 21) ja sellest tulenevat riigi n-ö kolme lapse poliitikat ning lastesse investeerimise tasuvust (vt lk 29-30) tuleb analüüsida nt 50% kohatasu vabastuse võimaldamist, kui peres on kolm alaealist, mitte lasteaiaaalist last. Seega on autori ettepanek

⇒ analüüsida võimalusi lasteaia kohatasu vabastuse saajate hulga laiendamiseks

Intervjuudel saadud vastused andsid ülevaate Tartus toimiva toetussüsteemi paindlikkuse probleemidest (vt lisa 16 küsimus nr 5; küsimus nr 7 intervjueritav G). Näiteks olukorrad, kus abivajadus on märgatav, kuid regulatsioonid ei anna toetamiseks võimalust. Samuti kui lapsevanem ei suuda kohatasu vabastuseks vajalikku dokumentatsiooni korda ajada. Esitati ettepanek sotsiaalabi osakonna spetsialistidele kaalutlusotsuse õiguse andmiseks. Kaalutlusotsuse tegemise annaks võimaluse aidata ka neid lapsi, kelle vanemad ei suuda või ei taha korda ajada dokumente lasteaia kohatasu vabastuse või toetuse saamiseks. Bürokratlik asjaajamine võib toimetulematute perede puhul võtta osadelt lastelt võimaluse lapsehoiuteenuse kasutamiseks. Seega jääksid nad ilma lapsehoiuteenusega kaasnevatest positiivsetest mõjudest, mille tagajärgedest on põhjalikumalt juttu alapeatükis 1.2.

Eelnevat arvesse võttes on autori ettepanek

⇒ **sotsiaalhoolekande spetsialistidele kaalutlusotsuse tegemise õiguse andmine lasteaia kohatasu vabastuse ja lapsehoiuteenuse kättesaadavust soodustavate toetuste võimaldamiseks**

Teoreetilise osas on välja toodud lapsehoiuteenuse olulisus ja mõju riskiperede lastele (vt alapeatükk 1.1 lk 17-18). Samuti on käsitletud teenuse positiivseid mõjusid ühiskonnale (vt alapeatükk 1.2), sh kvaliteetse lapsehoiuteenuse positiivset mõju koolitee jätkumisele, mis omakorda aitab vähendada vaesuse ülekandumist põlvkonniti (vt lk 22-23). Vaesuse ülekandumine ühelt põlvkonnalt teisele on suureks probleemiks ja seda kinnitasid ka kõik intervjuueeritavad (vt lisa 16 küsimus 7). Erinevad toetusliigid võivad selliste perede vaesust leevendada, kuid enamasti ei muuda lapsevanemate suhtumist ega võimekust. Nagu ka alapeatükis 1.1 käsitletud, on kasvukeskkond ja saadud kogemused aga olulised tegurid lapse edasises elus toimetulemiseks. Eelnevat arvesse võttes on autori ettepanek

⇒ **analüüsida võimalusi vähekindlustatud ja paljulapseliste perede lastele lapsehoiuteenuse kättesaadavust ja teenuses osalust suurendavate meetmete tõhustamiseks**

Intervjuude käigus ei ilmnenu, et Tartus oleks läbi viidud uuringuid lapsevanemate toimetulematuse ülekandumise kohta lastele ja selle vastu võitlemiseks rakendatavate meetmete tõhususe kohta (vt lisa 16 küsimus 3 intervjuueeritav B). Seega on autor seisukohal, et kõnealune probleem oleks tänuväärne teema uurimustöö läbiviimiseks. Olukorra pideval kaardistamisel ja paremate tugimeetmete otsimisel saab probleemi vähendada.

Laste, sh vähekindlustatud perede ja ka paljulapseliste perede toetamine lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamise kaudu on ühiskonnale tervikuna suurte positiivsete järelmõjudega ja väärib poliitikute erilist tähelepanu.

KOKKUVÕTE

Esimeste eluaastate kogemused ja kasvukeskkond on lapse arengule ja hilisemale kujunemisprotsessile kõige olulisemad. Ühiskonna panus laste heaolu suurendamisse täna kujundab ühiskonna olemuse ja riigi heaolu taseme tulevikus. Väikelastele kvaliteetseid hoiutingimusi, arendavaid tegevusi ja alusharidust võimaldaval ning kõigile kättesaadaval lapsehoiuteenusel on positiivne mõju tervele ühiskonnale.

Kvaliteetse lapsehoiuteenuse korraldamisel on kõige olulisem lähtuda lapse vanusest tulenevatest arenguülesannetest ja vajadustest, kuivõrd just lapse esimestel eluaastatel, sh eelkoolieas toimuvad lapsega kõige kiiremad arengud. Lapsehoiuteenuse mõjud olenevad peamiselt lapse vanusest, ümbritsevast keskkonnast, teenuse kvaliteedist ja lapse isikuomadustest. Peamised positiivsed mõjud lapsele on erinevate oskuste arendamine, teadmiste ja kogemuste omandamine ja seeläbi kooliks hea ettevalmistuse saamine. Peamise negatiivse mõjuna on toodud välja stress ja sellest tuleneda võiv agressiivsus (varajane koduväline hoid, suured rühmad, pikad hoiupäevad). Arengupsühholoogiale tuginedes on parim koduvälise hoiuteenuse kasutamise algus lapse jaoks orienteeruvalt 2,5-3-eluaastast. Palju kõneainet on pakkunud ka lapsehoiuteenuse mõjud riskiperede lastele. On kinnitavaid uuringuid, et madalamatesse sotsiaal-majanduslikesse rühmadesse kuuluvate laste puhul on kõige suurema tulususega just alusharidusse tehtavad investeeringud. Lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamine vähekindlustatud perede lastele tagab neile kooliks ettevalmistuse, arendab nende sotsiaalseid oskusi ja on aluseks tulevikus paremini hakkama saamisele.

Avaliku sektori lapsehoiuteenuse korraldamisse sekkumise aluseks on positiivsed välismõjud tervele ühiskonnale. Peamisteks sekkumise meetoditeks on avaliku sektori poolt teenuse pakkumine, dotatsioonide kaudu erasektori motiveerimine teenust pakkuma ning regulatsioonid teenuse kvaliteedi tagamiseks. Riigi jaoks on oluline

inimeste aktiivne ühiskonnaelus osalemine. Lapsehoiuteenus toetab naisi tööhõives osalemisel ja enese arendamisel ning seeläbi ka tööalase konkurentsivõime suurendamisel. Nii suurenevad pere sissetulekud ja elatustase, sh laste elukvaliteet. Riigi jaoks tähendavad töötavad, n-ö elukestvas õppes osalevad ja eluga rahulolevamad inimesed väiksemaid sotsiaalkulusid ja suuremaid tulusid maksudest. Toimetulevad ja haritud inimesed on tootlikumad, innovaatilisemad ja panustavad ühiskonna jaoks rohkem. Et tagada laste suurem panus ühiskonnaellu tulevikus, on oluline tagada neile kvaliteetne hoid ja hea kooliks ettevalmistus. See tagab neile edukuse järgnevatel haridusastmetel ja kahandab seeläbi kooli poolelijätmist. Samuti tagab see paljude oskuste ja teadmiste omandamise ning vähendab lapsevanemate toimetulematuse mõjusid lastele.

Palju tähelepanu on pööratud lastesse, eriti väikelastesse, sh kvaliteetsesse alusharidusse investeerimise kõrgele tasuvusele. Tegemist on investeringuga majanduse arengusse tulevikus. Väikelaste arengusse investeerimist on võrreldud madala riski ja kõrge väärtusega aktsiate soetamisega. Üheks oluliseks lapsehoiuteenuse kättesaadavust mõjutavaks teguriks on teenuse maksumus. Lisaks subsideerimise tasemele mõjutavad teenuse kättesaadavust ka vähekindlustatud ja paljulapselistele peredele suunatud sotsiaalpoliitilised meetmed. Kõige tõhusamad on meetmed, mis tagavad nende sihtotstarbelise kasutamise.

Hinnates lapsehoiuteenuse kättesaadavuse arenguid Tartus aastatel 2007-2015, näitavad tulemused stabiilset kohtade puudujäägi suurenemist kuni aastani 2013 (1314 kohta puudu). Alates 2014. aastast on märgata kohtade puuduse vähenemist (1109 kohta puudu). Kui aluseks võtta 2015. aasta märtsi seisuga olemasolevate kohtade arv (5724 kohta), siis Eesti Statistikaameti arvutuste alusel koostatud lasteaiakohtade puuduse prognoos kuni õppeaastani 2020/21 näitab munitsipaallasteaiakohtade vajadust ca 1000-1100 lapsele.

Lasteaiakohtade peamised juurdeloomise võimalused on lasteaedade ehitamine, lasteaedade juurdeehitused, lasteaiaks sobilike ruumide üürimine ja teenuse ostmise erasektorilt. Arvutused näitavad, et 120 lasteaiakoha (6-rühmalise lasteaia) juurdeloomise kulud oleksid 2015. aasta seisuga järgmised: 1. Uue lasteaia ehitamine: a) ca 3 mln eurot (linnavalitsuse linnavarade osakonna arvutused), b) ca 3,3-3,5 mln

eurot (autori arvutused); 2. Uue lasteaia ehitamine EL toetusfondi vahenditega 0,525 mln eurot (15% 3,5 mln eurost); 3. Ruumide üürimine erasektorilt nt 1200 m² hoone puhul (tagatud minimaalne ruumivajadus) ca 114 tuh eurot aastas või 2040 m² (tagatud optimaalne ruumivajadus) hoone puhul ca 196 tuh eurot aastas. Üürikulu kogumaht saavutab uue lasteaia ehitusmaksumuse (3,5 mln eurot) 1200 m² hoone puhul ca 22 aastaga ning 2040 m² hoone puhul ca 15 aastaga; 4. Teenuse ostmisel erasektorilt ruumide soetamiskulud puuduvad. Küll aga maksab linnavalitsus uute kohtade juurdeloomisel investeeringutoetust (2014. aastal kokku 178 312 eurot).

Veel üks võimalus lasteaiakohtade juurdeloomise kulukust hinnata on kõrvutada erinevate hoiuliikide kohamaksumus linnale (ülalpidamiskulu lapse kohta). 2015. aasta prognoositav kohamaksumus aastas oli munitsipaallasteaias¹² ca 2780 eurot (2014. aastal ca 2400 eurot), munitsipaalhoius ca 2770 eurot, eralasteaias ca 2290 eurot (2014. aastal ca 2100 eurot), eralastehoius ca 2300 eurot (2014. aastal ca 1590) ja koht teises kohalikus omavalitsuses ca 2730 eurot (2014. aastal ca 2540 eurot). Hinnates lapsehoiuteenuse rahastamisel lapsevanemate omaosalust, on aastate 2007-2015 lõikes märgata ka kohatasu osakaalu pidevat tõusu võrrelduna Tartu keskmise brutopalgaga. Näiteks 2013. aasta kohatasu osakaal Tartu keskmisest brutopalgast on võrreldes 2007. aastaga tõusnud ca 52,4%.

Arvesse võttes lasteaiakohtade nõudluse kõikumist ja vahendite piiratust on linnal kasulik teatav osa nõudlusest rahuldada koostöös erasektoriga. Erasektori toetamine lasteaiakohtade juurdeloomisel (lapsehoiuteenuse ostmise) on linnale lühemas perspektiivis soodne lahendus. Kuivõrd avaliku sektori sekkumise aluseks lapsehoiuteenuse korraldamisel on vabaturusüsteemist tulenev teenuse alapakkumine (erasektori prioriteet on kasum, mitte positiivsed välismõjud tervele ühiskonnale), siis on ka põhjendatud, et enamus lapsehoiuteenuse nõudluse rahuldamisest peab jääma avaliku sektori kanda. See annab avalikule sektorile ka eelise saada erasektoriga koostööd tehes paremad tingimused, sh väiksemad kulud teenuse kättesaadavuse suurendamisel. Samuti on avaliku sektori poolt pakutava lapsehoiuteenuse puhul tagatud teenuse stabiilne kvaliteet – arengut soodustav ja turvaline keskkond,

¹² munitsipaallasteaedade puhul väheneb ülalpidamiskulu lapsevanemate omaosaluse võrra

väljakujunenud ja pikaajaliste traditsioonidega süsteem ja heal tasemel kooliks ettevalmistatus.

Võimalik on kaotada lasteaiakohtade puudus, kuid ei ole näha, et ka arenenud ühiskonnas kaoks vähekindlustatud või toimetulematute inimeste probleem ja nende toetamise vajadus, sh vajadus erinevate teenuste kättesaadavuse tagamiseks. Sotsiaalkaitsekulude osatähtsus Tartu linnaeelarves on kõikunud, kuid püsinud 2007. aasta tasemel. Tartus rakendatakse lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamiseks järgmisi sotsiaalpoliitilisi meetmeid: 1) 50% kohatasu vabastus (kaks last vanuses 1,5-7 eluaastat); 2) 100% kohatasu vabastus (kolm last vanuses 1,5-7); 3) lasteaiatoidu toetus (vähekindlustatud peredele); 4) täiendav sotsiaaltoetus (lapse toimetuleku tagamise toetus, sh lasteaias kohamaksu tasumine). Kui sotsiaalkaitsekulude osakaal linnaeelarves on püsinud stabiilne, siis lastele ja lastega peredele makstavate toetuste osas on märgata toetuste osakaalu suurenemist võrrelduna sotsiaalkaitsekulude ja eelarve mahuga. Lapse toimetuleku tagamise toetuse osakaal sotsiaalkaitsekuludes oli 2007. aastal 0,25% ja 2014. aastal 1,04% (osakaalud linnaeelarvest sarnaselt 0,017% ja 0,069%). Lasteaias kohamaksu toetuse osakaal sotsiaalkaitsekuludes oli 2007. aastal 0,45% ja 2014. aastal 1,19% (osakaalud linnaeelarvest sarnaselt 0,030% ja 0,078%). Kõigile, sh ka vähekindlustatud perede lastele lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamisel on oluline roll heal tasemel sotsiaalhoolekande süsteemil. Tartus on toetusliikide hulk küll rikkalik, kuid süsteemi paindlikkus on saanud vastakaid hinnanguid. Autori seisukohalt on süsteemi suurim probleem ebapiisav abivajavate perede hulga hõlmamine.

Autori ettepanekud lapsehoiuteenuse kättesaadavuse tagamiseks:

1. Euroopa Liidu toetusfondi vahendite maksimaalne kasutamine lasteaiakohtade juurdeloomisel;
2. Erasektoriga koostöö jätkamine lapsehoiuteenuse pakkumisel;
3. Aastal 2019 lasteaiakohtade vajaduse prognoosi koostamine ja selle põhjal täiendavate lasteaiakohtade juurdeloomise vajaduse ja võimaluste analüüsimine;
4. Lasteaiarühmade suuruse vähendamine;
5. Lasteaedade koostöö tõhustamine lastekaitse spetsialistide ja sotsiaaltöötajatega;

6. Lasteaia kohatasu vabastuse (50% ja 100%) saajate hulga laiendamise võimaluste analüüsimine;
7. Sotsiaalhoolekande spetsialistidele kaalutlusotsuse tegemise õiguse andmine lastega perede toetamisel, sh lasteaia kohatasu vabastuse ja lapsehoiuteenuse kättesaadavust soodustavate toetuste võimaldamisel;
8. Vähekindlustatud ja toimetulematute perede lastele lapsehoiuteenuse kättesaadavust ja teenuses osalemist suurendavate meetmete tõhustamise võimaluste analüüsimine.

Teema arendamine edaspidistes uurimistöödes võiks käsitleda eelnevalt juba mainitud toimetulematuse lastele ülekandumise teemat, kuivõrd tegemist on suure probleemi ja mahukat uurimist vajava teemaga.

Autor tänab töö valmimisele kaasa aidanud ja sõbralikku koostööd teinud Tartu Linnavalitsuse spetsialiste. Autori suur lugupidamine ja siiras tänu operatiivse, avatud ja toetava juhendamise eest professor Janno Reiljanile.

VIIDATUD ALLIKAD

1. **Aru, Karin.** Tartu Linnavalitsuse sotsiaallabi osakonna sotsiaaltöötaja. Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tartu, 18. mai 2015.
2. **Baydar, N., Brooks-Gunn, J.** Effects of Maternal Employment and Child-Care Arrangement on Preschoolers' Cognitive and Behavioral Outcomes: Evidence From the Children of the National Longitudinal Survey of Youth. *Development Psychology* Vol. 27, No. 6, 1991, pp. 932-945.
3. **Berry, D., Blair, C., Ursache, A., Willoughby, M. T., Granger, D. A.** Early Childcare, Executive Functioning, and the Moderating Role of Early Stress Physiology. *Developmental Psychology*, Vol. 50, No. 4, 2013, pp. 1250-1261.
4. **Brilli, Y., Del Boca, D., Monfardini, C.** State-of-the-art report. Child care arrangements: determinants and consequences. *Families and Societies Working Paper Series 2*, 2013, 41 p.
5. **Brotherus, A., Hytönen, J., Krokfors, L.** Esi- ja algõpetuse didaktika. Tallinn: TPI Kirjastus, 2001, 163 lk.
6. **Caldari, K., Masini, F.** Pigouvian versus Marshallian tax: market failure, public intervention and the problem of externalities. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 2011, pp. 715-732.
7. Characteristics of infant child care: Factors contributing to positive caregiving. NICHD Early Child Care Research Network. *Early Childhood Research Quarterly*, 1996, Vol. 11, Issue 3, pp. 269-306.
8. **Drange, N., Havnes, T., Sandson, A. M. J.** Kindergarten for all: Long run effects of a universal intervention. Institute for the Study of Labor (IZA), 2012, Discussion Paper No. 6986.

[<https://www.econstor.eu/dspace/bitstream/10419/67320/1/730350614.pdf>].
08.01.2014.

9. Early Childhood Education and Care: Providing all our children with the best start for the world of tomorrow. Brüssel: European Commission, 2011, 9 p.
[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0066:FIN:EN:PDF>]. 12.01.2014.
10. Eelkoolihariduse efektiivsus ja selle jätkusuutlik areng põhikoolis. Teadusartiklite kogumik. Koostaja L. Talts, Tallinn: Tallinna Ülikooli kirjastus, 2009, 275 lk.
11. Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta. 08.04.2015.
12. **Elango, A.**, Tagasivaade. Valik publitseeritud artikleid 1928-2000 (100 aastat lasteajaa arengut). Tartu Ülikooli Kirjastus, 2001, 293 lk.
13. EL-i aruanne näitab probleeme lastehoiu valdkonnas. Euroopa Komisjoni esindus Eestis, 2013.
14. **Greenberg, J. P.** The impact of maternal education on children's enrollment in early childhood education and care. - Children and Youth Services Review, 2011, Vol. 33, Issue 7, pp. 1049-1057.
15. Government finance statistics, Euroopa Komisjon, Eurostat. Luxembourg, 2013, 48 p.
16. **Haltom R. C.**, Market Failure, Region Focus, 2011, Vol. 15, Issue 1, 10 p.
17. **Hansson, J., Oscarsson, C.** Õnnelikud lapsed. Varrak, 2006, 255 lk.
18. **Herczog, M.** Rights of the Child and Early Childhood Education and Care in Europe. European Journal of Education, 2012, Vol. 47, No. 4, pp. 542-555.
19. Investeerides lastesse aitame neil välja rabeleda ebasoodsate olude ringist. EL sõltumatute ekspertide võrgustik sotsiaalse kaasatuse alal, 2014, 39 lk.

20. **Isachsen, J. A., Hamilton, B. C., Gylfason, T.** Majandusteadus. Plaanimajanduselt turumajandusele. Basic Economics. From Plan to Market. Tallinn: AS Stagest, 1994, 372 lk.
21. **Juhkam, Anne.** Tartu Linnavalitsuse haridusosakonna finantseerimise peaspetsialist. Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tartu, 20. märts ja 18. mai 2015, 23. mai 2016.
22. **Keltikangas-Järvinen, L.** Väikelapse sotsiaalsus. Koolibri, 2013, 166 lk.
23. **Kergandberg, E., Blankin, P., Lemetti, M.** Avaliku ja erasektori partnerlus. AS Äripäev, 2007, 160 lk.
24. Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat. Luxembourg: 2014, 206 p. [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166EN.pdf]. 13.05.2015, 12.04.2016.
25. **Kiissel, Kaili.** Tartu Linnavalitsuse sotsiaalabi osakonna lastekaitse spetsialist. Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tartu, 11. mai 2015.
26. **Kim, K.,** Unpaid and Paid Care: The Effects of Child Care and Elder Care on the Standard of Living. Levy Economics Institute of Bard College, No. 691. 2011, 24 p.
27. **Kivi, L., Nugin, K., Palm, H., Pullerits, M., Saarits, Ü., Sarapuu, H., Sikka, H., Timoštšuk, I., Torm, M., Ugaste, A., Vahter, E., Veispak, A., Veisson, M., Õun, T.** Laps ja lasteaed. Lasteaiaõpetaja käsiraamat. Tartu: AS Atlex, 2005, 293 lk.
28. **Kraav, I.** Lapse areng koolieelses eas ja lapsehoiu erinevad vormid. Perekasvatuse Instituut, 2006, 34 lk.

29. **Kraav, I.** Perepäevahoid lapsehoiu vormina. Lapse areng koolieelses eas ja lapsehoiu erinevad vormid. Perekasvatuse Instituut, Tartu: OÜ Vali Press, 2007, 65 lk.
30. **Kremer, M.** The Politics of Ideals of Care: Danish and Flemish Child Care Policy Compared. - Oxford University Press, 2006, Vol. 13, No. 2, pp. 261-285.
31. **Kruuse, Tiina.** (Tartu Linnavalitsuse sotsiaalabi osakonna juhataja asetäitja). Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tartu, 30. märts 2015.
32. Kodukasvatus ja ühiskond. I. Kraav (toim.). Tartu: Perekasvatuse Instituut, 2003, 123 lk.
33. Koolieelse lasteasutuse riiklik õppekava. Vastu võetud Riigikogus 29. mail 2008. aastal. – Riigi Teataja I osa, 2008, nr. 23, art. 152. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/13351772>]. 17.01.2015.
34. Koolieelse lasteasutuse seadus. Vastu võetud Riigikogus 18. veebruaril 1999. aastal. – Riigi Teataja I osa, 1999, nr. 27, art. 387. [<https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015022>]. 11.05.2016.
35. **Kuddo, A., Leetmaa, R., Leppik, L., Luuk, M., Võrk, A.** Sotsiaaltoetuste efektiivsus ja mõju tööjõupakkumisele. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2002, 128 lk.
36. **Kukk, Jutta.** Tartu Linnavalitsuse sotsiaalabi osakonna lastekaitse spetsialist. Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tartu, 15. mai 2015.
37. Kuritegevust mõjutavad sotsiaalmajanduslikud ja demograafilised tegurid. Koostajad: T. Raus, L. Timmusk, Tallinn: Justiitsministeerium, 2005, 86 lk. [http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/www.kriminaalpoliitika.ee/files/elfinder/dokumentid/3_kuritegevust_mojutavad_sotsiaalmajanduslikud_ja_demograafilised_tegurid.pdf]. 16.01.2014.
38. **Kuusk, Indrek.** Tartu Linnavalitsuse rahandusosakonna peaanalüütik. Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tartu, 25. märts 2015.

39. **Lahikainen, A. R., Kraav, I., Kirmanen, T., Maijala, L.** Lasten turvattomuus Suomessa ja Virossa. Kuopio: Kuopion yliopiston kirjasto, 1995, 339 p.
40. **Lang, Imbi.** Tartu Linnavalitsuse linnaplaneerimise ja maakorralduse osakonna linnaarengu peaspetsialist. Autori intervjuu. Elektronposti kiri. Tartu, 04. mai 2015.
41. Laste heaolu. Koostaja J. Heinsar. Tallinn: Eesti Statistikaamet, 2013, 174 lk.
42. Lastehoiu vajadused ning võimalused Harjumaal aastani 2012. Vahearuanne. Koostajad R. Kask, S. Tint, R. Viljasaar. 2007, 48 lk.
43. Laste ja perede arengukava 2012-2020. Sotsiaalministeerium, 2011 (täiendatud 2013), 75 lk.
44. **Laur, Merli.** Tartu Linnavalitsuse sotsiaalse osakonna lastekaitse spetsialist. Autori intervjuu. Üleskirjutis. Tartu, 12. mai 2015.
45. **Lee, R. Dwight., Clark, J. R.** Market failures, government solutions, and moral perceptions. - Cato Journal, Vol. 33, No. 2, 2013, pp. 287-297.
46. **Leetmaa, R., Masso, M., Võrk, A., Karu, M., Veldre, V., Paulus, A., Turk, P.** Sotsiaalkaitsehüvitiste ja -toetuste mõju töömotivatsioonile. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2012, 262 lk.
47. **Li, W., Farkas, G., Duncan, G. J., Burchinal, M. R., Vandell, D. L.** Developmental Psychology. 2013, Vol. 49, No. 8, pp. 1440-1451.
48. **Lloyd, E.** Can Government Intervention in Childcare be Justified? - Economics Affairs, 2014, Vol. 34, Issue 3, pp. 402-409.
49. **Liu, M.** An Ecological Review of Literature on Factors Influencing Working Mothers' Child Care Arrangement. - Journal of Child & Family Studies. New York: Springer Science+Business Media LLC, 2013, Vol. 24, No. 1, pp. 161-171.

50. **Liivak, Merle.** Tartu Linnavalitsuse sotsiaalabi osakonna lastekaitseteenistuse juhataja-lastekaitse peaspetsialist. Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tartu, 31. märts 2015.
51. **Lokteff, M., Piercy, W. K.** „Who Cares for the Children?“ Lessons from a Global Perspective of Child Care Policy. - Journal of Child and Family Studies. Springer Science+Business Media LLC, 2011, Vol. 21, No. 1, pp. 120-130.
52. **Lääne, Eva.** Tartu Linnavalitsuse linnavarade osakonna majandamisteenistuse juhataja. Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tartu, 24. märts 2015.
53. **Maremäe, Viivi.** Tartu Linnavalitsuse ettevõtluse osakonna registriteenistuse juhataja. Autori intervjuu. Elektronposti kiri. Tartu, 24. märts 2015.
54. **Michelson, Maarja.** Tartu Linnavalitsuse sotsiaalabi osakonna sotsiaaltöötaja. Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tartu, 01. aprill 2015.
55. **Niiberg, T., Linnas, M.** Laps läheb lasteaeda. AS Atlex, 2007, 128 lk.
56. **Nugin, K.** 3-6-aastaste laste intellektuaalne areng erinevates kasvukeskkondades WPPSI-R testi alusel. Tallinn: TÜ Kirjastus, 2007, 156 lk. (dissertatsioon)
57. **Nuude, Ülle.** Tartu Linnavalitsuse sotsiaalabi osakonna sotsiaalinfosüsteemi spetsialist. Autori intervjuu. Elektronposti kiri. Tartu, 02. aprill 2015.
58. **Paenurk, Tiit.** Tartu Linnavalitsuse linnavarade osakonna ehitusteenistuse peaspetsialist. Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tartu, 24. märts 2015. Elektronposti kiri. Tartu, 24. märts, 27. märts, 6. aprill 2015.
59. **Paull, G.** Can government intervention in childcare be justified? - Institute of Economic Affairs, 2014, Vol. 34, No. 1, pp. 14-34.
60. **Perna, Anne.** Tartu Linnavalitsuse rahandusosakonna eelarve peaspetsialist. Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tartu, 14. aprill 2015. Elektronposti kiri. Tartu, 14. aprill 2015.

61. **Ruhm, C, Waldfogel, J.** Long-Term Effects of Early Childhood Care and Education, IZA Discussion Paper No. 6149, 2011.
[<http://ftp.iza.org/dp6149.pdf>]. 09.01.2014.
62. **Samuelson, P. A., Nordhaus, W. D.** Economics. 14 ed. McGraw-Hill, Inc., United States of America: Von Hoffmann Press, Inc., 1992, 784 p.
63. **Santos, M. F.** A Positive Theory of Social Entrepreneurship. - Journal of Business Ethics. Springer Science+Business Media LLC, 2012, Vol. 111, No. 3 pp. 335-351.
64. **Santos, M. F., Corsi, C., Marques, A. P. L., Rocha, A. C. F. N.** Comparison of motor and cognitive performance of children attending public and private day care centers. - Brazilian Journal of Physical Therapy, 2013, Vol. 17, No. 6, pp. 579-587.
65. **Sears, W., Sears, M.** Kuidas luua turvaline kiindumussuhe oma lapsega. Väike Vanker OÜ, 2007, 208 lk.
66. **Seemen, Jaana.** Tartu Linnavalitsuse sotsiaalabi osakonna sotsiaaltöötaja. Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tartu, 01. aprill 2015.
67. **Simonsen, M.** Price of High-quality Daycare and Female Employment. The Scandinavian Journal of Economics. 2010, Vol. 112, No. 3, pp. 570-594.
68. **Smith, P. K., Cowie, H., Blades, M.** Laste arengu mõistmine (4. parand. tr.) TLÜ Kirjastus, 2008, 649 lk.
69. Statistiline ülevaade Tartu 2007-2014. Tartu Linnavalitsus.
70. **Stiglitz, E. J.,** Ühiskondliku sektori ökonoomika. Eesti Haldusjuhtimise Instituut. Külim, 1995, 692 lk.
71. Tartu linna eelarve 2007-2015. Tartu Linnavalitsus.
72. The International Montessori Index.
[<http://www.montessori.edu/>]. 14.03.2015.

73. The Science of Early Brain Development: A Foundation for the Success of Our Children and the State Economy. Edited by K. Bogenschneider, O. Little (Ed.). Wisconsin Family Impact Seminars, 2014, 37 p.
74. **Temple, A. J., Reynolds, J. A.** Benefits and cost of investments in preschool education: Evidence from the Child-Parent Centers and related programs. - Economics of Education Review, 2005, Vol. 26, No. 1, pp. 124-144.
75. **Treufeldt, Kaja.** Tartu linnakantselei asjaajamisteenistuse spetsialist. Üleskirjutused, elektronposti kirjad. Tartu, 16. märts – 18. mai 2015.
76. **Umal, Ilmi.** Tartu Linnavalitsuse sotsiaalabi osakonna andmehaldur. Autori intervjuu. Elektronposti kiri. Tartu, 01. aprill 2015.
77. **Unt, M., Krusell, S.** Lastehoid Eesti peredes. Tallinn: Rahvastikuministri büroo, 2004, 65 lk.
78. **Urban, M.** Editorial, Special edition "Early Childhood Education and Care". European Journal of Education, Vol. 47, No. 4, 2012, 481 p. [http://www.academia.edu/2166088/Editorial_Special_edition_Early_Childhood_Education_and_Care_European_Journal_of_Education_47_4_]. 08.01.2014.
79. **Vandenbroeck, M., Geens, N., Berten, H.** The impact of policy measures and coaching on the availability and accessibility of early child care: A longitudinal study. - International Journal of Social Welfare, 2014, Vol. 23, pp. 69-79.
80. Varhaiskasvatuksen teoriasuuntauksia. Toimittanut Karila, K., Kinos, J., Virtanen, J. PS-kustannus, 2001, 252 s.
81. **Voore, Riina.** Tartu Linnavalitsuse haridusosakonna registrite peaspetsialist. Autori intervjuu. Üleskirjutus. Tartu, 16. märts ja 18. mai. Elektronposti kiri. Tartu, 02., 08., ja 24. aprill 2015; 16. mai 2016.
82. **Võrk, A., Paulus, A., Leppik, C.** Peredele mõeldud toetuste ning alushariduse ja lapsehoiu rahastamise mõju analüüs vaesusele ja töötamise stiimulitele. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2014, 99 lk.

83. Väikelaste haridus ja hoid: lapsed tuleb eluks tulevikuühiskonnas hästi ette valmistada. Euroopa Komisjon, Brüssel, 2011, 10 lk.
[<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0066:FIN:ET:PDF>]. 14.01.2014.
84. Õppimine ja õpetamine koolieelses eas. Toimetaja E. Kikas. – Tartu Ülikooli Kirjastus, 2008, 351 lk.
85. **Õun, T.** Eesti eelkoolipedagoogika ajalugu. Tallinna Ülikool, 2012.
[<http://epajalugu.edicypages.com/et>]. 20.01.2014.
86. **Õun, T., Moorlat, M.** Lasteaed kui kasvukeskkond munitsipaal- ja eralasteaia võrdluses. Estonian Social Science Online.
[http://oeiax4.nw.eenet.ee/vana/esso3/5/tiia_oun_margery_moorlat.htm].
22.01.2014.

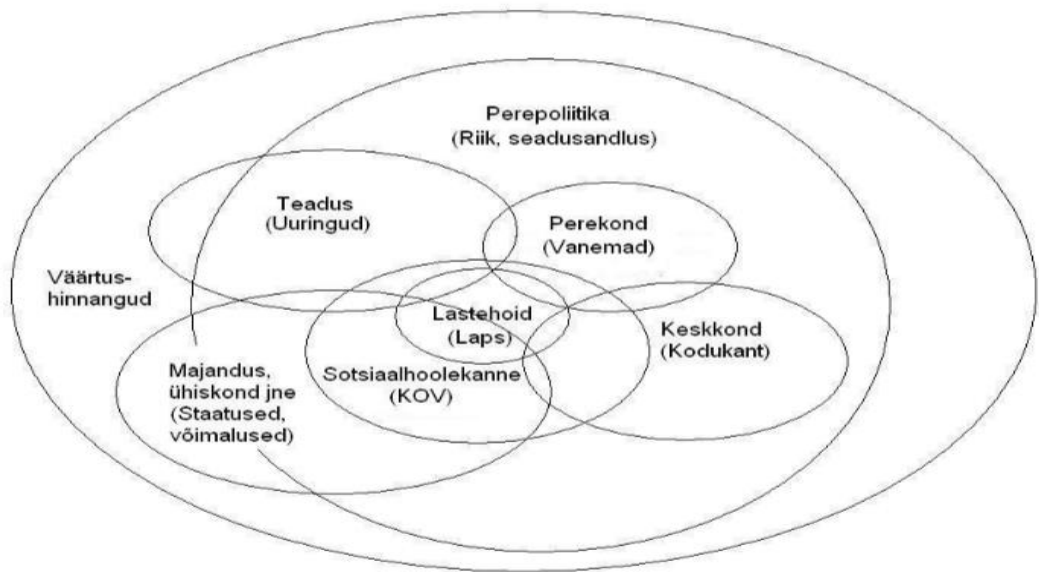
Lisad

Lisa 1. Laste eest hoolitsemise ideoloogiad ja poliitika riigiti

Child care ideology	Type of policies	Specifics
<u>Optional familialism</u> France Nordic Countries (Denmark, Finland, Sweden, and Norway)	Time to care and time to work policies Professional early care is embraced Time to care and time to work policies Access to provisions for child care is a „right“ for families None	Paid parent leave High quality State subsidized early learning programs Paid parent leave State subsidized early learning and care programs Heterogeneity in programs to meet individual country ideals Some center care available but limited supply
<u>Implicit familialism</u> Japan South Korea United States	Mother care is preferred Limited time to work and time to care policies Limited time to work for low income families Limited time to care policies enforced for large employers	Due to a lack of time to care policies most women are removed from the workforce when they decide to have children Privatized early care market Limited application of existing policies Strong Confucian ideals and gender regime Few alternatives to family/parental care High maternal employment rates Privatized child care programs for middle and upper class State subsidized child care for low income
<u>Explicit familialism</u> Germany	Time to care policies with mothering and parental care preferred	Paid parent leave Social stigmatization of institutional care

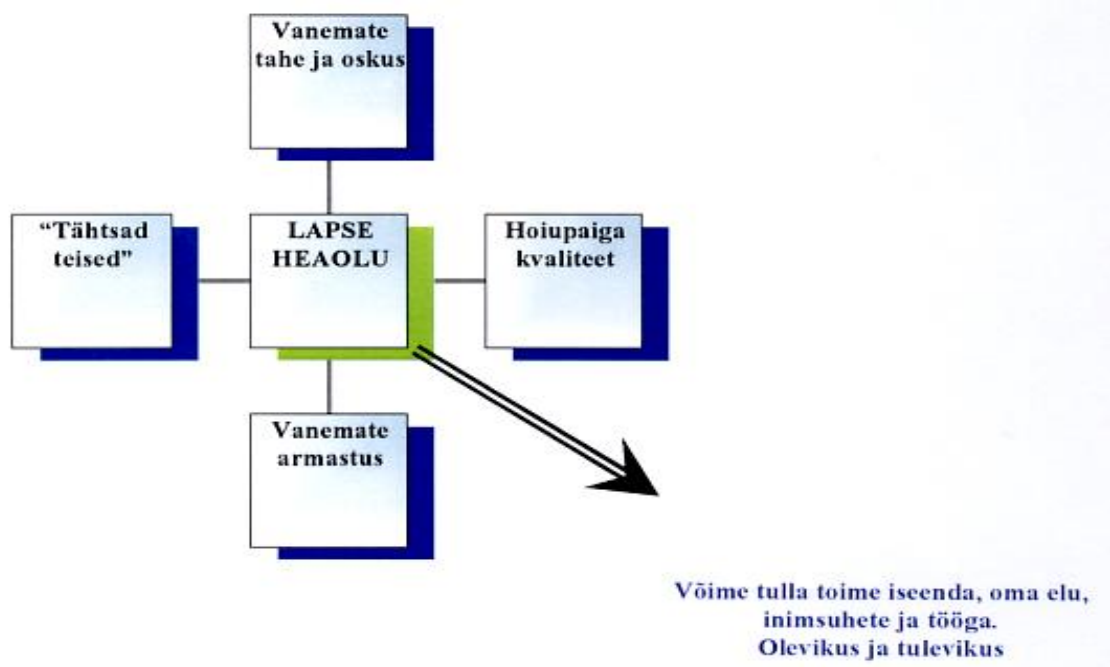
Allikas: (Lokteff ja Piercy 2011: 122).

Lisa 2. Lastehoiuga seotud valdkonnad ja nende lookused



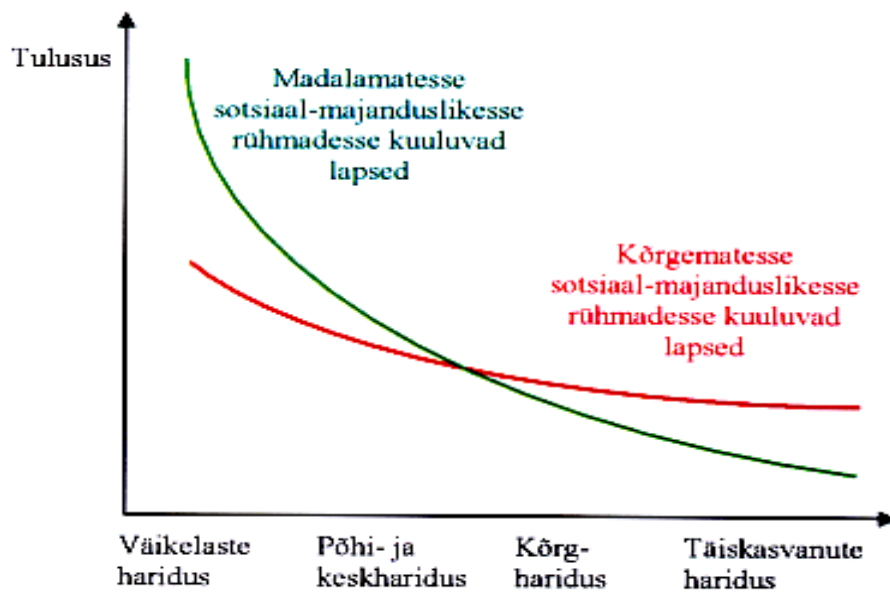
Allikas: (Lastehoiu vajadused ... 2007: 6).

Lisa 3. Päevahoiu seos lapse heaolu ja arengutingimustega



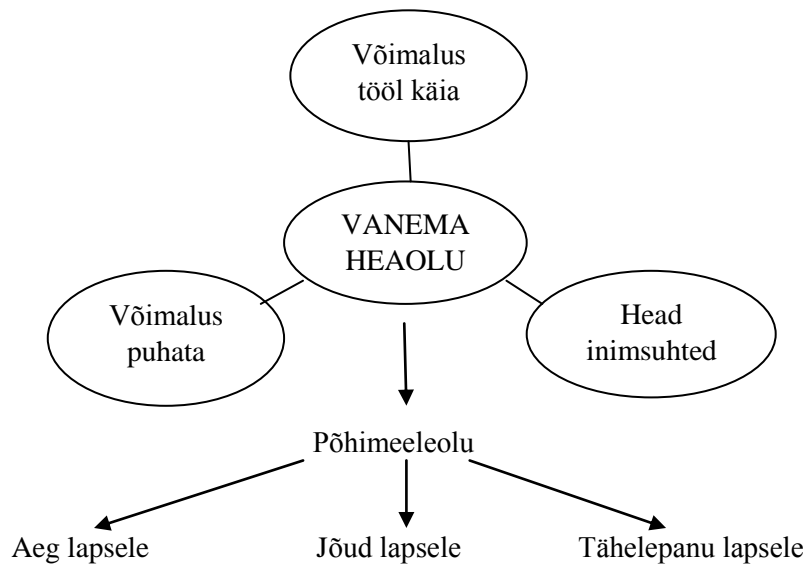
Allikas: (Kraav 2006: 4).

Lisa 4. Eri haridusastmetesse tehtavate investeeringute tulusus



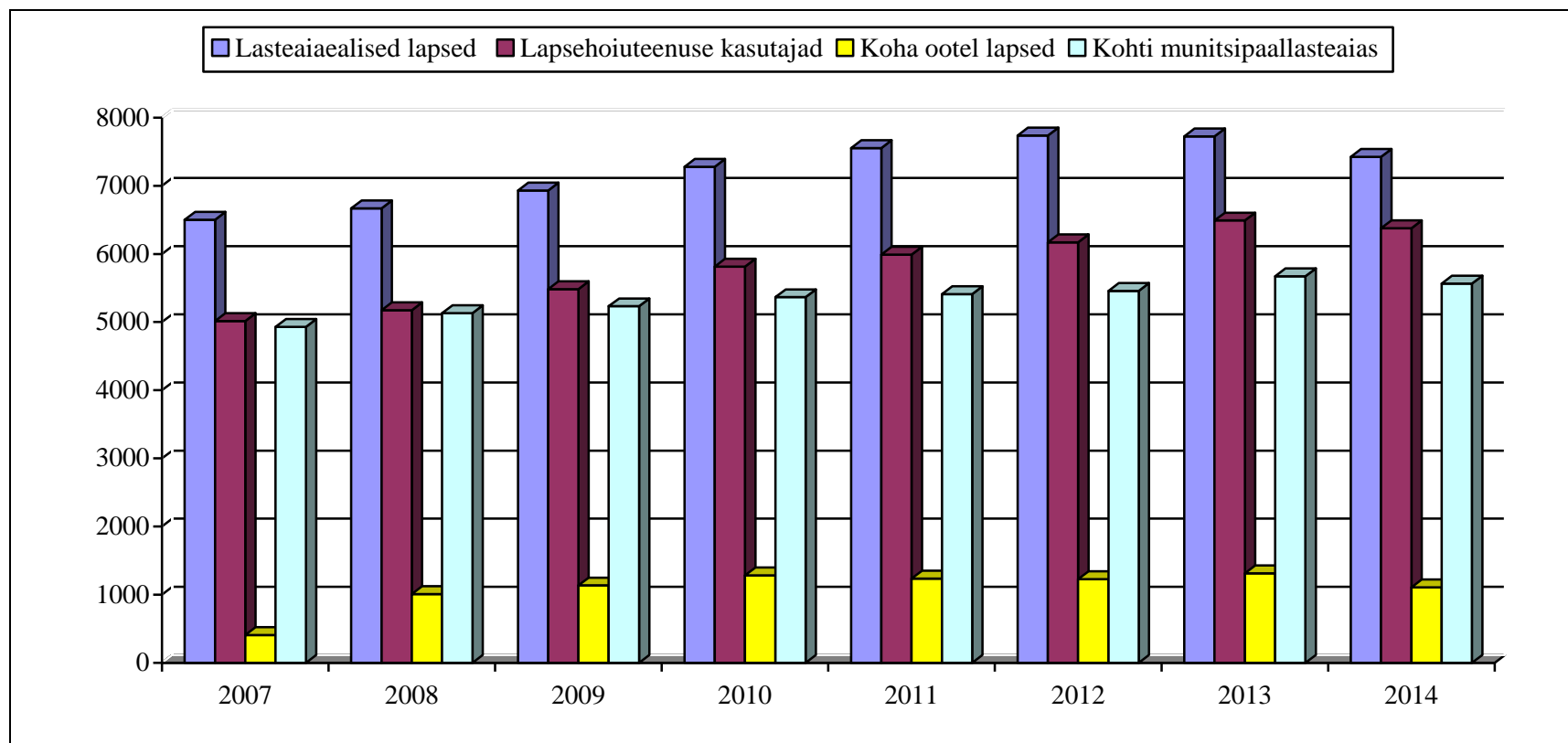
Allikas: (Väikelaste haridus ... 2011: 7).

Lisa 5. Lapsevanema suhtumine päevahoidu lapse heaolu mõjutava tegurina



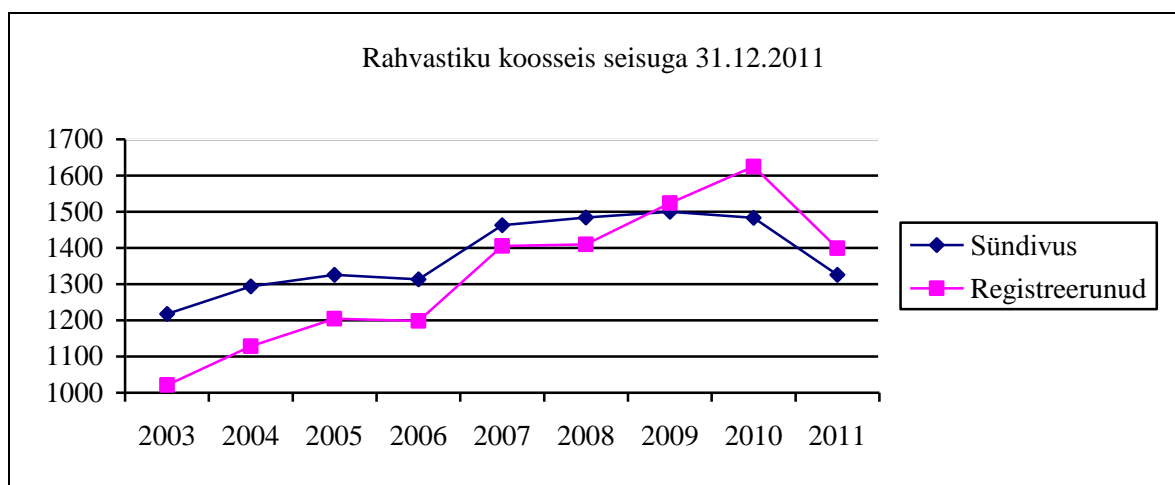
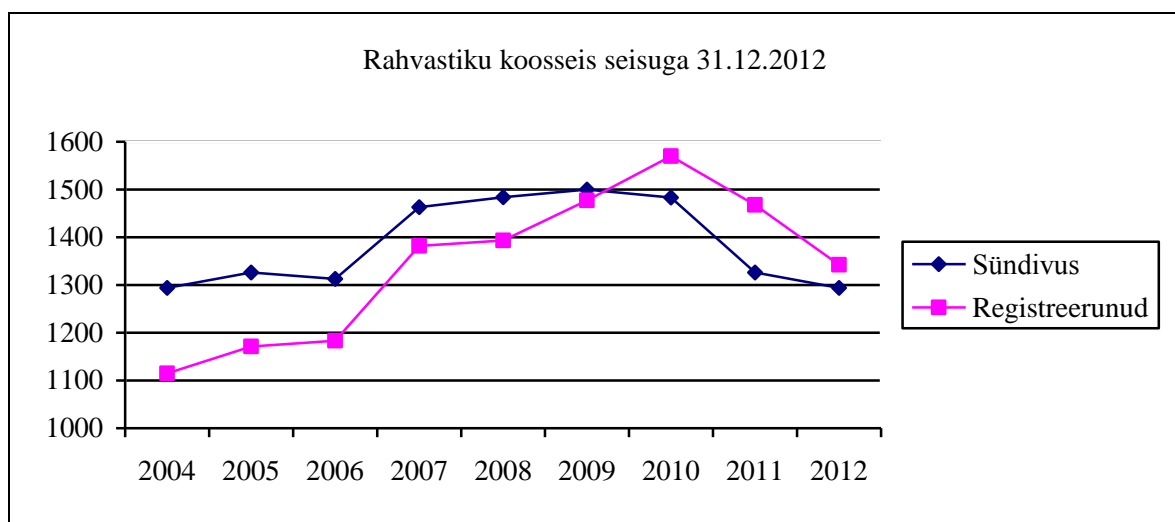
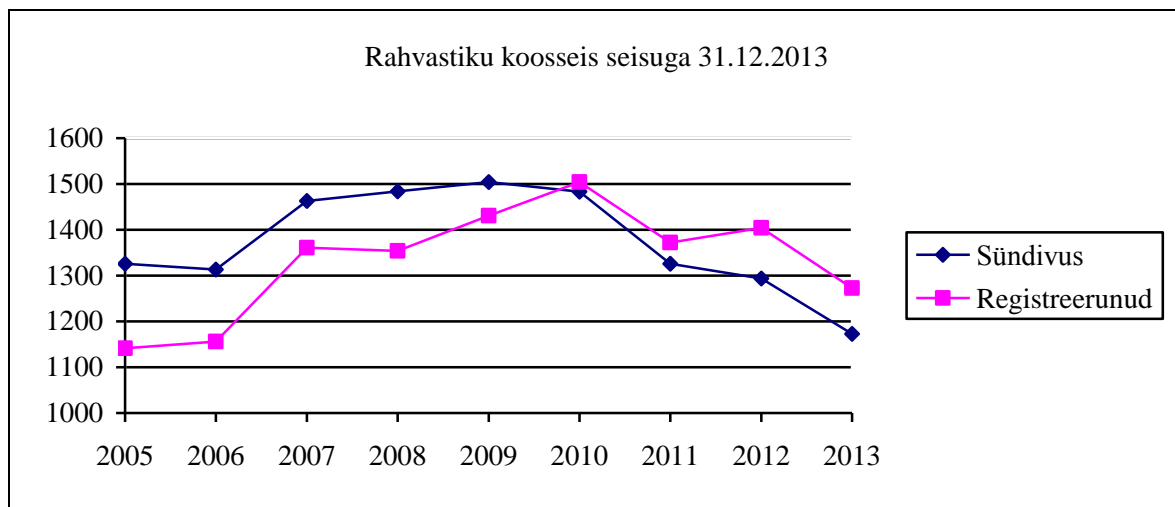
Allikas: (Kraav 2006).

Lisa 6. Lasteaiaaialised lapsed, kohad munitsipaallasteaedades, lapsehoiuteenuse kasutajad, puuduolevad lasteaiakohad Tartus 2007-2014



Allikas: (Autori koostatud Statistiline ülevaade Tartu 2007-2014, ettevõtluse osakonna ja haridusosakonna andmete alusel).

Lisa 7. Lasteaiaealiste laste registreerimine Tartusse 2011-2013



Allikas: (ettevõtluse osakonna registreerimisest), autori koostatud.

Lisa 8. Uue lasteaia ehitusmaksumus võrrelduna hoone üürikuluga

Aasta	Ehitusmaksumus (mln eurot)	1200 m ² hoone üürikulu (eurot)	Üürikulu kokku (eurot)	2040 m ² hoone üürikulu (eurot)	Üürikulu kokku (eurot)
1	3,5	114 000	114 000	195 840	195 840
2		114 000	228 000	195 840	391 680
3		114 000	342 000	195 840	587 520
4		114 000	456 000	195 840	783 360
5		114 000	570 000	195 840	979 200
6		118 560	688 560	203 674	1 182 874
7		123 302	811 862	211 821	1 394 694
8		128 234	940 097	220 293	1 614 988
9		133 364	1 073 461	229 105	1 844 093
10		138 698	1 212 159	238 269	2 082 362
11		144 246	1 356 406	247 800	2 330 162
12		150 016	1 506 422	257 712	2 587 874
13		156 017	1 662 439	268 021	2 855 895
14		162 258	1 824 696	278 741	3 134 636
15		168 748	1 993 444	289 891	3 424 527
16		175 498	2 168 942		
17		182 518	2 351 459		
18		189 818	2 541 278		
19		197 411	2 738 689		
20		205 308	2 943 997		
21		213 520	3 157 516		
22		222 061	3 379 577		

Allikas: autori arvutused.

Lisa 9. Lasteaiakoha maksumus Tartu lasteaedades ja -hoidudes 2013-2014

	2013			2014 (jaanuar-september)		
	linna lasteaed	eralasteaed	lastehoid	linna lasteaed	eralasteaed	lastehoid
Keskmine koha maksumus sõimes	225,20 ¹³	277	251	239	287	251
Keskmine koha maksumus aias	187,20	239	204	199	247	204
Kohatoetus linnalt sõimes	-	190	141	-	200	141
Kohatoetus linnalt aias	-	152	94	-	160	94
Lapsevanema kohatasu kuus: % alampalgast vahemik keskmine	11% - 35,20	20-58% 64-184 87	20-64% 58-206 110	11% - 39	20-58% 71-184 87	20-64% 58-206 110
Toidupäeva maksumus päevas (eurot): vahemik keskmine	1,21-1,61 1,4	1,28-2,50 2,1	1,2-3,6 2,2	1,21-1,61 1,5	1,28-2,50 2,1	1,2-3,6 2,15
Lapsevanema kohatasu osakaal kulude katmisel sõimes	17,5%	31,4%	43,8%	16%	30%	44%
Lapsevanema kohatasu osakaal kulude katmisel aias	22,2%	36,4%	53,9%	20%	35%	54%

Allikas: (haridusosakond 2014).

¹³ aluseks võetud 6-rühmaline linna lasteaed 2013. aastal ja 2014. aastal (jaanuar-august) + lapsevanema osalus

Lisa 10. Eelarve maht, lasteaedade põhitegevus- ja investeerimiskulud ning kulude osakaal eelarves Tartus 2006-2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Eelarve maht (milj eurot)	86,954	106,254	112,293	111,391	100,142	106,028	124,177	151,785	134,663	139,434
Lasteaedade põhitegevuse kulud (milj eurot)	7,765	9,753	12,572	13,688	13,476	13,697	14,916	16,900	18,121	21,652
Lasteaedade investeermise kulud (milj eurot)	0,965	2,807	2,583	4,632	0,657	0,091	1,060	2,740	1,108	1,275
Kokku kulud (milj eurot)	8,730	12,561	15,155	18,320	14,133	13,788	15,977	19,640	19,230	22,927
Kulude osakaal eelarves (%)	10	11,8	13,5	16,4	14,1	13	12,9	12,9	14,3	16,4

Allikas: (Tartu linna eelarve 2006-2015), autori arvutused.

Lisa 11. Lapsevanema poolt kaetava osa määrad Tartus 1994-2016

Määrused	Kaetava osa määr	Töötasu alammäär kuus	Osatähtsus töötasu alammäärast (%)	Määra kestvus
1.10.1994	15 krooni sõimerühmas 22 krooni aiarühmas			3 aastat ja 2 kuud
1.12.1997	50 krooni	845 krooni	6%	9 kuud
1.09.1998	80 krooni	1100 krooni	7,3%	2 aastat ja 4 kuud
1.01.2001	150 krooni	1600 krooni	9,4%	1 aasta ja 7 kuud
1.08.2002	190 krooni	1850 krooni	10,3%	3 aastat ja 11 kuud
1.09.2006	240 krooni	3000 krooni	8%	4 kuud
1.01.2007	290 krooni	3600 krooni	8%	12 kuud
1.01.2008	350 krooni	4350 krooni	8%	4 aastat
1.01.2011	22,24 eurot	278,02 eurot	8%	12 kuud
1.01.2012	31,90 eurot	290 eurot	11%	2 aastat ja 8 kuud
1.01.2013	35,20 eurot	320 eurot	11%	12 kuud
1.01.2014	39,05 eurot	355 eurot	11%	8 kuud
1.09.2014	53,25 eurot	355 eurot	15%	4 kuud
1.01.2015	58,50 eurot	390 eurot	15%	12 kuud
1.01.2016	64,50 eurot	430 eurot	15%	...

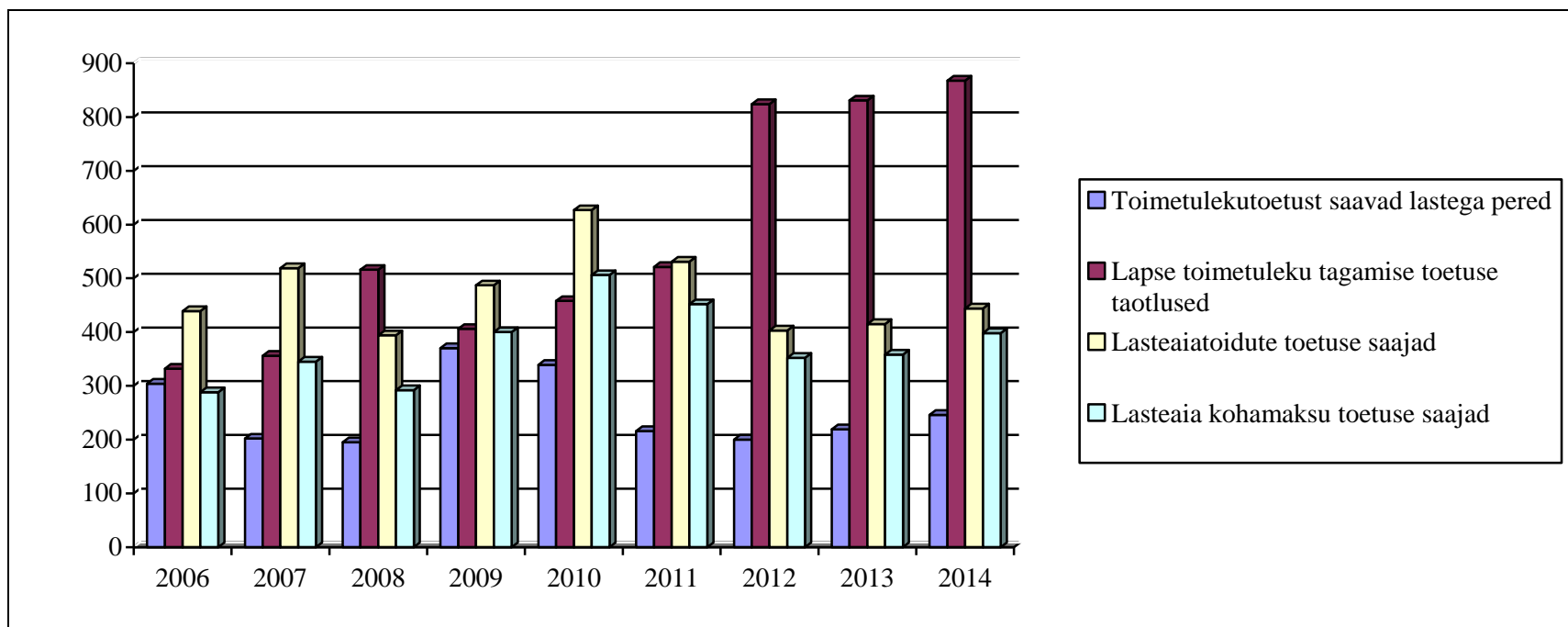
Allikas: (haridusosakond 2014), autori täiendatud.

Lisa 12. Töötasud lasteasutustes 2012-2015

	2012	2013	2014	2015	Muutus võrreldes 2012. aastaga	
					eurot	%
Töötasu alammäär (eurot)	290	320	355	390	100	34,5
Keskmine töötasu Tartus (eurot)	859	913	976	1045	186	21,7
Kõrgharidusega lasteaija pedagoogi töötasu kuus (eurot)	621	653	686/700	770	149	24,0
Õpetaja abi töötasu kuus (eurot)	365	400	444	488	123	33,7
Koka töötasu kuus (eurot)	365	400	450	495	130	35,6

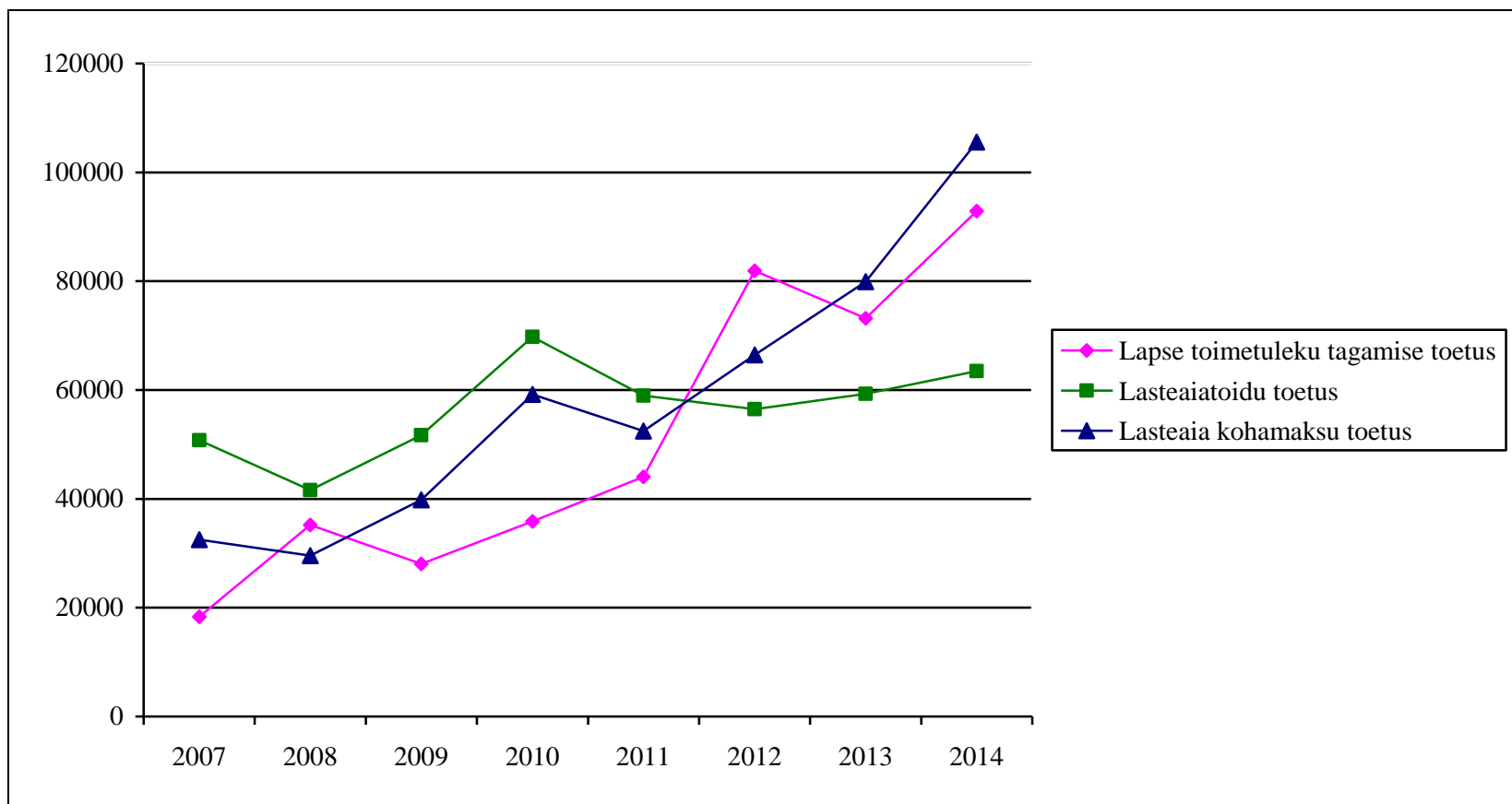
Allikas: (haridusosakond, Eesti Statistikaamet), autori poolt täiendatud.

Lisa 13. Lastega pere toetuse taotlused 2006-2014



Allikas: (Autori koostatud Statistiline ülevaade Tartu 2007-2014 alusel)

Lisa 14. Lapse toimetuleku tagamise, lasteaia kohamaksu ja lasteaiatoidu toetused 2007-2014



Allikas: (Statistiline ülevaade Tartu 2007-2014; Tartu linnaeelarve 2007-2014), autori koostatud.

Lisa 15. Täiendavate vahendite vajadus vähekindlustatud peredele Tartus 2014. ja 2015. aastal

	Täiendav vajadus sotsiaaltoetusteks kohatasu tõstmisel		Kokku (eurot)	Täiendav vajadus sotsiaaltoetusteks toidukulu katmisel 100% kohatasu hüvitamise korral	Kokku vahendite vajadus (eurot)
	100% kohatasu hüvitamise korral	50% kohatasu hüvitamise korral			
2014	220 last x 39,05 eurot x 9 kuud; 220 last x 53,25 eurot x 3 kuud	140 last x 19,53 eurot x 9 kuud; 140 last x 26,63 eurot x 3 kuud	149 000	250 last x 150 toidupäeva x 1,6 eurot toidupäev = 60 000 eurot	209 000
2015	240 last x 58,50 eurot x 12 kuud	140 last x 29,25 eurot x 12 kuud	217 000	360 last x 150 toidupäeva x 1,6 eurot toidupäev = 86 400 eurot	303 400

Allikas: (haridusosakond).

Lisa 16. Intervjuude lühikokkuvõte.

	1	2	3
Intervjueeritav	Lasteaia kohatasu tõusu mõjud	Koostöö lasteaedadega	Toimetulematuse kandumine lastele
A	Pole muutusi märganud.	Üldiselt heal tasemel. Mõned lasteaiad viivitavad liiga kaua, nt kohamaksu võlgnevuste teatamisega.	Märgatav. Erinevad tugiteenused probleemi lahendamiseks väga head ja vajalikud.
B	Pärast kohatasu tõusu on tõusnud ka erinevad toetusliigid.	Koostöö varieerub. Võiks olla parem. Delikaatne teema, paljud ei taha sekkuda.	Võib täheldada, kuid konkreetseid uuringuid ja analüüse pole. Samas võiks, kuna aastaid, mille põhjal analüüsida on juba piisavalt.
C	Ei ole märganud lasteaia kohatasu toetuse taotluste kasvu, pigem vähenemist (piirkonniti erinev)	Lasteaedadega on hea koostöö. Valdavalt teavitavad lastekaitse spetsialiste.	Märgatav tendents. Vajalikud tugiteenused, mis õpetaks uuel generatsioonil eluga paremini toime tulla.
D	Taotlejate lisandumist pole märgata.	Väga hea. Lasteaiad teavitavad laste puudumistest, väärkohtlemisest ja lasteaia kohatasu võlgnevustest.	Ei murta ringist välja. Algul vanemate toimik, seejärel järeltulija toimik. Tekib õpitud abitus. Lastel puudub toetav võrgustik (lähedased, sugulased jne).
E	Ei ole täheldanud.	Lasteaedade kaupa väga erinev. On stabiilselt väga püüdlikke lasteaedasid, kui juhatajad annavad pidevalt teada erinevate juhtumite või tähelepanekute kohta. Samas on lasteaedasid, kust pole kordagi keegi ühendust võtnud. Hiljuti oli juhtum, kui osakond sai vägivaldajuhtumist kuulda ja kui lasteaiaga ühendust võttis, siis seal teatati, et teema lahendati ise ära. Direktor paneb paika, milline on lasteaiatöötajate suhtumine ja teavitamise kord. Lapsevanemad tundlikud – raskused vanematega suhtlemisel.	Valdav trend. Olemas kodukülastused. Nõustatakse vanemaid. Otse lastega ei tegeleta. Kooliealistele lastele olemas projekt „Vanem Õde. Vanem Vend“.

Lisa 16 jätk

	1	2	3
F	Üldiselt on suurenenud. Võib-olla on nüüd taotlejate hulgas neid, kes enne ei viitsinud, kuid kohatasu tõustes otsustasid siiski toetust küsida. Lasteaia kohatasu toetust saab paindlikumalt, kui toimetulekutoetust. Lisandunud ongi need, kes toimetulekutoetuse alla ei käi. Valdades on kaks korda odavam kohatasu, seega uuritakse päris palju võimalusi kohatasu soodustuste saamiseks.	Peamiselt käib suhtlus sotsiaalabi osakonna algatusel. Üldiselt lasteaiad ise ei pöördu. Helistatakse, kui on tekkinud lasteaia kohatasu võlad. Osakond peab siis lapsevanemaid taga ajama või siis toetuste kaudu võla tasuma. Üks lasteaed on hea näide, kuidas nad paljulapselise pere probleemi vahendasid ja pere sai abi.	Ikka on märgatav. Vaesus kandub põlvkonnast põlvkonda. Näiteks pere, kes on abivajajana arvel juba neljandat põlvkonda. Probleemiks on vähesed sotsiaalsed oskused ja rahaga ümberkäimise oskused. Perelele on määratud peretöötajad, kes annavad n-ö peretunde. Võtab veel aega, enne kui on näha selle teenuse tulemusi.
G	Kohatasu on väga kõrge, eriti kui peres on rohkem kui üks laps. Soodustused kehtivad vähestele. Kui on n-ö kolme lapse poliitika, võiks selliseid peresid ka rohkem toetada. Tegemist oleks poliitilise otsusega, Tartu suuruses linnas ei tohiks see ületamatu olla, arvesse võttes, kui palju nii suuri peresid üldse on.	Väga varieerub. On hoolikaid lasteaedasid. Kõik oleneb juhust. On juhte, kes suhtumise poolest lasteasutuses töötada ei tohiks (nt käitub halvasti töötajatega, ebastabiilne). On ka lasteaedasid, kus ei võeta vastu erivajadustega lapsi ja n-ö sildistatakse lapsi (nt lapsekodulapsi). Lasteaedadega on nii suurepäraseid kui negatiivseid kogemusi. Lasteaiad on ka ise hädas. Esineb konfliktseid lapsevanemaid, sh isegi narkomaane. Lasteaiatöötajad kardavad konflikte ja ei võta osakonnaga ühendust.	Vähe positiivseid näiteid. Vaesusest ei sipelda välja, kihistumine toimub varakult. Lastel on raske elus läbi lüüa. Vaesus kandub põlvkondade kaupa edasi.

Lisa 16 jätk

	4	5	6	7
Intervjueeritav	Abivajaduse trendid	Toetussüsteemi paindlikkus	Abivajajate iseloomustus	Toetusliikide tõhusus
A	Perede toimetulek seotud majandusolukorraga. Abivajajaid on alati olnud, erilist muutust pole täheldanud.	Erandeid ei saa väga teha. Toetusliike on jällegi erinevaid, ühekordse toetuse kaudu annab paindlikum olla. Elamispinna uurimisel võetakse üürikulu arvesse. Kui pere on võtnud laenu, et püsivalt oma elamisprobleemi lahendada, siis laenu tagasimakseid arvesse ei võeta.	Mingi osa klientuurist vahetub. Probleeme võib esineda ka nendel peredel, kus käiakse tööl (suur ülalpeetavate arv). Üksikvanemad, samuti üle 50-aastased töötud on ka riskirühmas.	Toimetulekupiir liiga väike (laste vajadused suuremad). Üldiselt on inimestel ikka raske, vajalik suurem sisetulek, suurem valikut tööturul, toimetulekupiiri tõstmine.
B	Võrreldes olukorda paarikümne aasta taguse ajaga on olukord palju muutunud. Varasemalt oli palju lausvaesust ja vähe abivahendeid. Praegu on informatsioon paremini kättesaadav, töötajad oskavad paremini abivajadust kaardistada ja abimehhanismid on tõhusamad. Tartus on abipakett üsna rikkalik.	Aegajalt tuleb ette taotlusi, mis oleks inimlikust seisukohast väärinud toetamist. Kui inimene jääb töötuks ja pöördub osakonda, siis vaadatakse tema varasemaid sisetulekuid, mistõttu puudub tal alus toetuse saamiseks. Reeglina uuesti taotlema ei tulla, kas selle taga on tööle saamine või abi küsimisest loomine, ei tea. Olemas erinevad toetusliigid. Osade toetusliikide kaudu saab paindlikumalt läheneda. Sotsiaalhoolekande komisjon võib anda loa eriootsuseks.	Ei oska öelda, kui suur osakaal on ühekordsetel taotlustel üldmahust. Korduvate taotlejate osakaal on suurem.	Ei väärtusta universaalseid toetusi – neid saavad ka need, kes seda ei vaja. Vajaduspõhiste toetustega saaks selgema pildi ka abivajajatest. Eelistatud on kaudsed toetused. Tartus on võimaldatud teataval protsendil lastest tasuta huvitegevuses osalemine.
C	Abivajajate hulk stabiilne. Piirkonniti on olukord erinev. Enda piirkonnas tundub, et toimetulekutoetuse taotlusi on isegi vähemaks jäänud.	Tuleb ette olukordi, kus tahaks aidata, aga piirmäärad vms ei võimalda. Seejuures üritatakse endast olenevalt kõik teha – ühekordsed toetused, taotluste esitamine sotsiaalkomisjonile eriootsuse tegemiseks.	Valdavalt on tegemist korduvate abitaotlejatega, ühekordseid taotlusi on ca 20%.	Olemas püsikliendid. Osad kliendid vahepeal kaovad ja siis ilmuvad jälle välja.

Lisa 16 jätk

	4	5	6	7
D	Abivajadus jäänud, valdkonnad muutunud. Teenuse kasutajaid rohkem. Kliendid teadlikumad.	Süsteem on jäik, kuna toetusest võib ilma jääda ka juhul, kui piirmäärast on üle 1 euro. Samas on inimesi, kes saavad pettusega toetust (töötavad mustalt), aga on suutnud oma dokumentide korda ajada. Samas on jällegi neid, kes vajaksid ja vääriskid toetust, aga ei saa seda süsteemi või puudujääkide pärast dokumentides.	Valdavalt korduvad abitaotlejad. Abivajajaid palju, sh täiendava lapse toimetulekutoetuse vajajaid.	Täiendav toimetulekutoetus lastele (90 eurot aastas) peaks olema suurem.
E	Abivajadus ei ole oluliselt suurenenud.	Ei teata (või ei loodeta saada) hiljuti lisandunud täiendavat vajaduspõhist peretoetust (45 eurot). Tavaperedest ajutistes raskustes inimesed ei saa abi – korralik pere töökoha kaotusel toetust ei saa. Komisjoni vahendusel erandite tegemiseks peab olema taotlus väga põhjendatud. Üldiselt erandeid ei tehta.	Peamiselt kindel klientuur, tavaperedest ei tulda. Mõned pered elatuvadki lastetoetustest, sünnitavad lapsed toetuste pärast.	Võiks suurendada täiendavat toimetulekutoetust lastele (praegu 90 eurot aastas, liiga vähe).
F	Ei oska öelda, osakonnas liiga vähe töötanud, et hinnangut anda.	Tartus on väga hästi. Lapsevanem võib valida, millist lapsehoidu vanem tahab ja linn maksab. Lastega peredele tullakse üldiselt vastu. Lastega pered on rohkem tähelepanu all. Eriti hea on siis, kui ka lapsevanematega on hea koostöö – kui lapsevanemad usaldavad spetsialiste, seda rohkem on võimalik aidata.	Ajutistes raskustes inimesi vähe, kes julgevad abi küsima tulla. Võimalik anda kriisiabi. Raske komisjonile põhjendada. Eitavad vastused tekitavad tõrke ja enam ei pöörduta. Peavad olema viimase piirini viidud. Eesti inimestele on omane ise hakkama saada või siis oma pere ja lähedaste toel. Peamiselt on ikkagi korduvad taotlejad, n-ö mugavustsoonis olevad inimesed. Osakond on hakanud tõhustama koostööd Töötukassaga, st survestatakse väheke neid, kes ise midagi ette ei võta (nt mõlemad vanemad pikka aega töötud).	Toetusi ei suurendaks. Pakuks rohkem teenuseid, nt sotsiaalsete oskuste ja raha planeerimise õpetamine. Peretundide arvu suurendaks. Toetused: lasteaiakohamaksu toetus, toidu toetus, päevakeskus + soe söök, huvialaringidele tõendid. Koolis võiks rohkem lapsi harida, nt raha planeerimisel, et vähendada riski nende toimetulematuse suurendamisel.

Lisa 16 järg

	4	5	6	7
G	Raske hinnata. Inimestel on elu raskemaks läinud, elukallidus on palju tõusnud (eriti pärast euro tulekut), elatustase on madal.	Bürokraatia on suur. Inimestel on raske oma dokumente korrast hoida. Avaldusi tuuakse hilinemisega või ei taotleta üldse abi ja nt laps ei jõua lasteaeda. Toetusliike on, aga paindlikkust pole. Palju dokumente vaja täita, millega osad inimesed hakkama ei saa. Osakonnatöötajatel palju tööd, peavad tegelema palju tehnilise tööga. Palju energiat läheb mujale, selle asemel, et tegeleda juhtumipõhise tööga. Määrused on ajast ja arust, tuleks muuta. Probleemide lahendamisse haaratud mitu asutust (lasteaed, haridus-osakond, sotsiaalabi osakond). Samuti peaks olema paindlikum vähekindlustatud lastele lasteaiakoha eraldamine (olemas juhtum, kus lapsed eraldati perest lastekodusse, mille järel lapsed said ka lasteaiakoha; nüüd on lapsed pere juures tagasi). Võiks muutuste peale mõelda, ei pea jääma vanaviisi. SOS olukorrad saavad tavapäraselt siiski lahendatud.	Kujunenud kindel klientuur. Õpitud abitus, mida osakond genereerib, ei liiguta abisüsteemist välja. On neid, kes saavad abi ja kaovad, on neid, kes käivad aastakümneid. Osad kliendid ei saa millestki aru, dokumentide esitamine käib üle jõu. Järgneva lapse sünd paneb vaesemasse olukorda eelmise lapse.	Osad toetused on eriti head – aabitsatoetus. Tuleks muuta Tartu sünnitoetuste korda – praegune soodustab n-ö turismi (ajutist linna-elanikuks registreerimist). Kui seadusandlus on poliitilistel kaalutlustel kunagi vastu võetud, ei tähenda, et seda ei võiks täiendada. Samuti on suur koormus (3-osaline toetus), 3 korda tuleb andmeid kontrollida ja juhtumipõhise töö asemel andmesisestaja tööd teha. Toetus võiks olla 1-kordne ja muuta ka eraldamise reegleid. Määrused annavad võimaluse erinevateks tõlgendusteks, tuleks üle vaadata. Vajaduspõhised toetused on halduskulukad, samas ka vähepaindlikud. Tuleks muuta piirmäärasid. Samuti peaks andma töötajatele õiguse kaalutlusotsuste tegemiseks, et hõlmatud saaksid ka abivajajad, nt lapsi, kes vanemate pärast jäävad abist ilma. Lapsed kannatavad rumalate ja vastutustundetute vanemate pärast. Kui ka lasteaiakohatasu võlg osakonna poolt tasutakse, tekib uus võlg. Kuivõrd elukohast teatamine pole kohustuslik, jääb osa abivajajatest (sh lastest) osakonnale teadmata (juhtum, kui linna kolinud peres suri laps, aga osakond perest midagi ei teadnud).

Allikas: (Autori koostatud sotsiaalabi osakonna lastekaitse spetsialistide ja sotsiaaltöötajate informatsiooni alusel).

SUMMARY

ENSURING THE AVAILABILITY OF CHILD CARE SERVICE IN TARTU

Kaja Treufeldt

The lack of kindergarten places has been a topical issue for some time, especially in bigger towns and cities. Insufficient operational efficiency regarding the creation of additional kindergarten places is also a problem, since local governments face limited options in making large investments.

The aim of this Master's thesis is to present theoretically solid and practically applicable solutions to improve the availability of child care services. It does not address the issue of the availability of kindergarten places solely with regard to their physical attainability, but also looks into the matter of the availability of child care services to low-income and large families.

The research questions concerning the theoretical part of the thesis were as follows:

1. to analyse the influence of child care services on children of different ages based on developmental psychology, and the positive and negative aspects arising from the quality of said services;
2. to analyse the positive external effects of child care services as the basic conditions for the provision of said services by the public sector and the arguments for and against using child care services provided in the home and outside; and
3. to analyse options for improving the availability of child care services by means of fiscal and social policy.

The research questions concerning the empirical part of the thesis were as follows:

1. to assess developments in the availability of child care services in Tartu and different options for organising child care;
2. to analyse the problems and possibilities related to financing the creation of kindergarten places and the cost of child care services for both users and providers based on the example of Tartu;
3. to assess socio-political measures in assuring the availability of child care services and supporting low-income families; and
4. to make suggestions for improving the availability of child care services.

The most important aspects that should be used as a basis for organising child care services are developmental issues and needs related to children's age, because the most rapid development in children takes place during their early years of life, including pre-academic years. The influence of child care services depends mainly on the age of the child, the surrounding environment, the quality of the service provided and the personality of the child. Developing skills and gaining knowledge and experience which thereby provide a good preparatory basis for attending school are the primary positive effects of child care services on children. Stress and the aggression it can lead to have been highlighted as the main negative effects. The effects of child care services on high-risk families are also the subject of much discussion. There have been studies which confirm that in the case of children who belong to lower socio-economic status groups, the most beneficial investments in education concern pre-school education.

Positive external effects on society as a whole form the basis for the public sector's involvement in the organisation of child care. The main methods of involvement concern the public sector as a service provider, the use of subsidies to motivate the private sector to offer child care services, and regulations to guarantee the quality of said services. It is important for the state that people actively participate in social life. Child care services support women in employment and self-development, and through this employability – thus increasing a family's income and living standards, which includes the welfare of children. People who are employed, who engage in lifelong learning and who are more satisfied with their lives mean reduced social costs and greater tax revenue for the state. People who are able to cope and who are educated are

more productive and innovative and contribute more to society. In order to guarantee an increased contribution to society by children in the future, it is important to ensure quality child care and good preparation for school. This will guarantee their successful performance at subsequent educational levels and reduce the chance of them leaving school early. Quality child care guarantees the gaining of a wide range of skills and knowledge by children and also reduces the chance that the insufficient ability of parents to cope will be carried forward to their children.

The high return on investments made with regard to children (small children in particular) has received a lot of attention. Such investments concern the future development of the economy. Investing in the development of small children is much like purchasing low-risk and high-value stocks. The main socio-political measures for increasing the welfare of children (including guaranteeing child care services for low-income and large families) are financial benefits (universal/needs-based; regular/irregular) and free or subsidised services (e.g. child care services, education and family counselling). The free or subsidised services are the most cost-effective measures in reducing child poverty.

Assessing developments in the availability of child care services in Tartu between 2007 and 2014, the results show constant growth in the overall lack of kindergarten places until 2013 (a lack of 1314 places). Starting from 2014, we can see a decrease in the amount of kindergarten places needed (a lack of 1109 places). If we look at the number of available kindergarten places as of March 2015 (5724 places), then the prognosis (compiled on the basis of calculations made by Statistics Estonia) regarding the lack of kindergarten places until the 2020-2021 academic year indicates the need to create additional kindergarten places for around 1000-1100 children.

The main ways of creating additional kindergarten places are building kindergartens and extensions to existing kindergartens, renting additional premises suitable for kindergartens and outsourcing child care services from the private sector. Calculations indicate that the cost of creating 120 additional kindergarten places (a kindergarten with six groups) in 2015 would be as follows:

- 1) Building a new kindergarten:

- a) approx. 3 million euros (Q1 2014 calculations of the Department of Municipal Property of Tartu City Government),
 - b) approx. 3.3-3.5 million euros (calculations of the author based on the results of Q1 2015).
- 2) Building a new kindergarten with the help of EU funds – 0.525 million euros (15% of 3.5 million euros).
 - 3) Renting suitable premises from the private sector for approx. 114,000 euros per year if the premises were 1200 m² (meeting the minimum necessary requirements) or approx. 195,840 per year if the premises were 2040 m² (meeting the optimum necessary requirements). The total sum of rental expenditure would reach the building cost (3.5 million euros) in around 22 years if the premises were 1200 m² and around 15 years if the premises were 2040 m².
 - 4) There are no premises-related costs involved with outsourcing the service from the private sector. The City Government does pay investment support for creating new kindergarten places (the total sum being 178,312 euros in 2014).

Another way of assessing the cost of additional kindergarten places is to compare the costs (maintenance costs per child) of different kinds of child care services for the city. The predicted annual cost of a kindergarten place in 2015 is 2780 euros in municipal kindergartens (2400 euros in 2014), 2290 euros in private kindergartens (2100 euros in 2014), 2300 euros in private child care institutions (1590 euros in 2014) and a place in a different local government area 2730 euros (2540 euros in 2014) (all prices approximate). When assessing parents' own contribution to financing child care services regarding the period 2007-2015, we note a constant rise in the cost of a kindergarten place in relation to the average gross income in Tartu. The proportion of child care fees in relation to the average gross income in Tartu in 2013 had increased by approximately 52,4% compared to 2007.

Taking into account the fluctuating demand for kindergarten places and the limited means of the local government, Tartu would benefit from cooperating with the private sector in order to supply some of the demand. Supporting the private sector in creating additional kindergarten places (outsourcing child care services) is the cheapest short-term solution for Tartu. Since the shortage in supply arising from the free-market

system is what provides grounds for the public sector's involvement in organising child care services (the private sector prioritising profit rather than positive external effects on society as a whole), it is also reasonable to say that the main provider of child care services should to be the public sector. This will also give the public sector the advantage of getting better terms when cooperating with the private sector, including smaller costs related to increasing the availability of the service. Child care services provided by the public sector also guarantee stable quality – a safe environment which favours development, an established system with long traditions and good preparation for school.

It is possible to eliminate the problem of too few kindergarten places, but there is no way of knowing whether developed societies will ever tackle the issue of low-income groups and people incapable of coping so that there is no longer a need to guarantee the availability of various services. Social protection costs in the budget of Tartu have fluctuated, but remain at the same level as in 2007.

The city implements the following socio-political measures to guarantee the availability of child care services:

- 1) a 50% reduction in the cost of kindergarten places (requires having two children between the ages of 1.5 and 7);
- 2) a 100% reduction in the cost of kindergarten places (requires having three children between the ages of 1.5 and 7);
- 3) financial support for meals at child care institutions (for low-income families); and
- 4) additional social benefits (an allowance intended for the subsistence of children, including kindergarten fees).

The level of social protection costs in the city budget has remained stable, but the relative importance of different kinds of financial support for children and families with children has been on the rise compared to social protection costs and the overall budget. The proportion of child subsistence benefits in the social protection costs of the city was 0.25% in 2007 and 1.04% in 2014 (and of the overall budget 0.017% and 0.069%, respectively). The proportion of allowances for kindergarten fees in the social protection costs of the city was 0.45% in 2007 and 1.19% in 2014 (and of the overall budget 0.030% and 0.078%, respectively). One of the criteria for assessing social welfare

systems is their flexibility in supporting families in need – how operatively the support reaches those in need, and whether it encompasses enough families and guarantees subsistence. Tartu provides a wide variety of benefits and allowances, but the flexibility of the system is considered less than ideal. From the viewpoint of the author, the system's biggest problem is its insufficient inclusion of families with children in need of support.

The author's suggestions for improving the availability of child care services are as follows:

1. making maximum use of EU funds;
2. continuing to work with the private sector in outsourcing child care services;
3. drawing up a forecast regarding demand for kindergarten places in 2019 and analysing demands and options pertaining to the creation of additional places;
4. reducing the size of kindergarten groups;
5. enhancing cooperation between kindergartens and social welfare specialists;
6. broadening the circle of recipients exempted (50%/100%) from kindergarten place fees;
7. giving the right to make discretionary decisions to social welfare specialists in regard to granting exemption from kindergarten place fees; and
8. reducing the number of children from low-income families who do not attend kindergarten activities - intensifying measures to prevent parents' inability to cope from being carried forward to their children.

I would like to express my deepest gratitude to my thesis advisor, Professor Janno Reiljan. I would also like to extend my sincere gratitude to the specialist of Tartu City Government for cooperation.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina,

Kaja Treufeldt

annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

LAPSEHOIUTEENUSE KÄTTESAADAVUSE TAGAMINE TARTU LINNAS

mille juhendaja on professor Janno Reiljan

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 24.05.2016